This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 212 122

Hauschteck

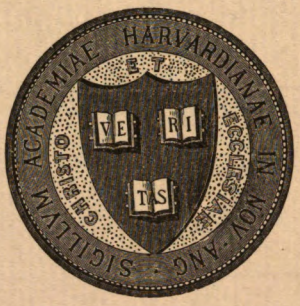
Preuszens innere Verwaltung
in der
Krisis ihrer Neubildung

GER
967 P
HAU

HARVARD
LAW
LIBRARY

Digitized by Google

Bd. Oct. 1928



HARVARD LAW LIBRARY

Received Dec. 31. 1927

Digitized by Google

Germany

Digitized by Google

Digitized by Google

3761
1.20
2 Ex.
163

Preußens innere Verwaltung

in der

Krisis ihrer Neubildung.

Von

A. Hauschteck,

Ober-Regierungs-Rath und Vorsitzender des Königlichen Bezirks-Verwaltungs-Gerichts zu Stralsund.

KRAUSSIANA

Berlin, 1876.

Verlag der Königlichen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei
(R. v. Decker).

Digitized by Google

R. L. PRAGER
BUCHH. FÜR RECHTS U. STAATSWISSEN-
SCHAFT
BERLIN N.W.7, MITTELSTR. 21
HEBST e. ABT. „DAS GUTE BUCH"
BRIGGESCH. CHARLTTG. 2, KANTSTR. 27

Digitized by Google

Preußens innere Verwaltung

in der

Krisis ihrer Neubildung.

Von

A. Hauschteck,

Ober-Regierungs-Rath und Vorsitzender des Königlichen Bezirks-Verwaltungs-Gerichts zu Stralsund.

Berlin, 1876.

Verlag der Königlichen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei
(R. v. Decker).

Digitized by Google

DEC 3 1 1927

12/31/27

Digitized by Google

Inhalts-Uebersicht.

		Seite
	Vorwort	v
I.	Die Bedeutung des Kompetenzgesetzes gegenüber der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872	1
II.	Eintheilung der Provinz in Verwaltungsbezirke und deren Befähigung zu Körperschaften für die Selbstverwaltung	12
III.	Eintheilung der Bezirke in Kreise und deren Bedeutung	23
IV.	Die innere Organisation der Bezirksverwaltung	36
V.	Die Provinzialverwaltung	52

Digitized by Google

Digitized by Google

Vorwort.

Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 ist bekanntlich erst nach schwerem, nicht nur innerhalb der Häuser des Landtages geführten Kampfe Gesetz geworden. Der dagegen von konservativer Seite aus erhobene Widerstand erschien als Ablehnung des in der Vorlage behaupteten Bodens der herrschenden Verfassung des Landes und forderte zu seiner Bekämpfung die Aufbietung des der Königlichen Staatsregierung zustehenden Einflusses, ja selbst ein Eingreifen der Krone — durch Berufung neuer Herrenhausmitglieder aus Allerhöchstem Vertrauen — heraus.

Die bisherige Kreisverfassung beruhte noch immer auf ständischer, somit der Preußischen Verfassungsurkunde fremder Grundlage. Deren Beseitigung und Ersetzung im Sinne und Geiste der geltenden Staatsverfassung war nächste Aufgabe einer neuen Kreisordnung. Die äußerstkonservative Partei trat für deren Erhaltung ein und organisirte danach eine geschlossene Opposition. Derselben gesellten sich — wenn auch aus anderen Motiven — alle staatsfeindlichen und diejenigen Elemente zu, welche dem zeitigen Staatsministerium feindlich gegenüber stehen.

Der parlamentarischen Arbeit fehlte daher das bei der Vorlage vorausgesetzte, zu einer belehrenden und aufklärenden Debatte unerläßliche, gemeinsame Feld. Ein großer Theil der werthvollsten Kräfte blieb der die Sache selbst

Digitized by Google

fördernden Thätigkeit fern. Die im Abgeordnetenhause für die Kreisordnung eintretende Majorität bestand aus Mitgliedern, deren politische und staatsrechtliche Auffassungen weit auseinander gingen. Eine vorgängige Verständigung über die Grundzüge des Gesetzes war nicht zu erreichen. An die Stelle eines, das Ganze durchdringenden Systems traten Kompromisse über die einzelnen Paragraphen.

Dies Vorgehen war um so bedenklicher, da die Kreisordnung sich nicht auf Neugestaltung der bisherigen Kreisvertretung beschränkte. Sie sollte vielmehr dem kommunalen Leben des Kreises neue Richtung und Bedeutung zuführen Seine Organe waren bestimmt zur Mitwirkung für die allgemeine Landesverwaltung.

Die Kreisordnung that den ersten Schritt zu einer Reorganisation der inneren Verwaltung; **war schon ein Theil derselben.**

Seit vier Jahren Gesetz, ist sie seit drei Jahren in Uebung. Ueber ihren Gebrauchswerth sind nur vereinzelte Urtheile laut geworden. Die Presse beobachtete anerkennenswerthe Zurückhaltung. Wohnen und Wirken in unfertigem, nur mit Nothdache versehenen Hause ist stets unbehaglich. Einzelne Klagen konnten deshalb wenig Beachtung beanspruchen. Man mußte abwarten, wie sich das Gesetz einleben werde.

Die Gesetzgebung hat aber seitdem einen Verlauf genommen, welcher deren eigene Zweifel und Bedenken gegen die Richtigkeit des für die Neubildung der Verwaltung eingeschlagenen Weges nur zu deutlich zu erkennen giebt.

Die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 räumt zwar dem kommunalen Verbande der Provinz keine Befassung mit der Staatsverwaltung ein. In durchaus korrekter Weise bahnt sie nur den Weg, auf welchem einzelne,

Digitized by Google

bisher zur Staatsverwaltung gehörige Geschäftszweige kommunaler Verwaltung durch die Organe der Provinzialvertretung — den Provinzialausschuß — übertragen werden können und sollen. Nebenbei aber und ohne erkennbaren Zusammenhang mit ihrem sonstigen Inhalte errichtet sie im fünften Abschnitte des Titel II. zwei »Staatsbehörden« — den Provinzial- und Bezirksrath —, Beide in überwiegender Mehrheit durch Mitglieder besetzt, welche der Provinzialausschuß bestimmt, zur Mitwirkung bei Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der Kreise und Gemeinden und zwar den Bezirksrath »bis zum Erlasse des Gesetzes über die Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung«, weist dem Provinzialrathe die Eigenschaft einer »höheren Instanz« zu, hält aber jede Aufklärung über deren Bestimmung im Einzelnen, ihr gegenseitiges und ihr Verhältniß zu dem Kreisausschusse und den noch am Leben erhaltenen Bezirksregierungen zurück.

Das sogenannte Kompetenzgesetz hat die mühevolle und undankbare Arbeit einer Geschäftsvertheilung zwischen den noch bestehenden und den neuen theils definitiv, theils provisorisch geschaffenen Behörden ausgeführt.

Der Kreisausschuß erhält dabei eine von den Bestimmungen der Kreisordnung wesentlich abweichende Stellung. Der Kreis sollte in seinem Organe Träger einer dezentralisirten Staatsverwaltung werden. Einen sehr erheblichen Theil der ihm dazu übertragenen Geschäfte überweist das Kompetenzgesetz anderen Behörden, namentlich dem Bezirksrathe.

Daß selbst für die voraussichtlich doch nur kurze Uebergangszeit »bis zum Erlasse des Gesetzes über Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung« der Kreisausschuß nicht in der

Digitized by Google

ihm nach der Kreisordnung gebührenden Stellung erhalten werden konnte; — daß man selbst für eine kurze Zwischenzeit eine neue, außerhalb des Kreises, zu demselben in keinerlei organischem Zusammenhange stehende Behörde für die dem Kreisausschusse entzogene Thätigkeit schaffen mußte, — eine Behörde, welche weder in den Traditionen der Preußischen Verfassungsgeschichte, noch in irgend einer bekannten staatsrechtlichen Theorie Erklärung für ihre Zusammensetzung gewährt: Das läßt schließen — einerseits, daß die Faktoren der Gesetzgebung von der Untauglichkeit des Kreisausschusses für die ursprünglich ihm zugedachte, umfassende Beschäftigung mit Gegenständen der allgemeinen Landesverwaltung überzeugt sind; — daß also ein durchgreifender Umbau der bisher zur Reorganisation der inneren Verwaltung ausgeführten Arbeiten als nothwendig anerkannt; — andererseits, daß ein definitiver Bauplan noch nicht festgestellt und daß man namentlich zweifelhaft geworden ist, auf welche Kommunalverbände, auf welche Selbstverwaltungskörper die dezentralisirte Staatsgewalt verlegt werden soll.

Jetzt darf die Presse aus ihrer Zurückhaltung heraustreten. Es handelt sich um Lebensfragen für Preußen. Die unfertigen Zustände der inneren Verwaltung sind geradezu bedrohlich. Mehr als je erfordert die Lage des Landes Kraft und Festigkeit der Staatsregierung. Wir wissen nicht, wie lange die Segnungen des Friedens uns erhalten bleiben; — das aber wissen wir, daß Feinde außerhalb und innerhalb der Preußischen Lande jede Schwächung des Staates mit Freuden wahrnehmen und ausnutzen.

Digitized by Google

Die in Angriff genommene Neubildung der inneren Verwaltung ist zu einer Krisis gelangt, welche schleunig überwunden werden muß, soll sie nicht dauernd zur Schädigung des Landes gereichen.

Im Preußischen Volke, in seiner Zucht, seinem Geiste, in seiner Einigkeit mit seinem Könige und dem Herrscherhause, welchem es sein Dasein verdankt, ruht die Wehrkraft des Landes — nicht blos zum Schutze seiner Grenzen, sondern auch zur Wacht im Innern, zur Sorge für Recht und Ordnung, für die berechtigten Interessen der Einzelnen und der Gemeinden. Preußen bedarf keines fremden Söldnerheeres; — seine Söhne sind seine Soldaten. Preußen bedarf keiner dem Volke fremden Beamtenkaste; — seine Söhne sind seine Beamten!

Wer den Preußischen Beamten als Feind des Volkes darstellen will, müßte Preußische Geschichte fälschen. Aber ohne Schule, ohne Disziplin kann weder ein Soldat, noch ein Beamter dem Könige und dem Vaterlande wahrhaft und mit Nutzen dienen. Eine Gesetzgebung, welche in Verkennung dieses Satzes Männern die Verantwortung einer Verwaltung zuweist, für welche ihnen die Schule fehlt, — welcher sie nicht gewachsen sind, mag zwar liberal klingen; — sie schädigt aber das Gemeinwohl.

Die Prüfung, in welcher Weise die eigene Kraft des Volkes für die Verwaltung, Nutzen bringend, zu verwenden, muß daher in aller Unbefangenheit und ohne Rücksicht auf etwaige Parteiwünsche und Bestrebungen erfolgen. Sie wird erleichtert, ja ermöglicht, wenn Zweck und Ziel der Reorganisation der inneren Verwaltung unausgesetzt und unverrückt im Auge behalten werden.

Ihren Hauptgegner hat die Gesetzgebung in der Geist und Sinn ertödtenden Phrase. Sie erfindet dem Leben fremde Gegensätze. Volk und Beamte, Regierung und Ge-

Digitized by Google

meinden stehen sich nicht feindlich gegenüber. Sie Alle gemeinsam begehren eine fest geregelte, auf der Volkskraft ruhende Verwaltung.

Auch der Boden für die neue Gesetzgebung ist klar. Er wird gekennzeichnet durch die Verfassung des Landes. Mögen deren einzelne Bestimmungen der Verbesserung fähig; — möge ihr System selbst veraltet erscheinen: — es handelt sich jetzt nicht um eine Verbesserung, sondern um den Ausbau der bestehenden Verfassung. Das System der Verfassung des Landes, auf welchem die Staatsverwaltung im Ganzen beruht; — dasselbe System, welches die gegenseitigen Grenzen zwischen Staatsregierung und Landesvertretung bezeichnet: — dasselbe System muß auch maßgebend und erkennbar bleiben bei einer Dezentralisation der Staatsverwaltung. Nur dann kann man sicher sein, auf verfassungsmäßigem Boden zu stehen.

In Preußen ist die Selbstverwaltung der Gemeinden schon längst in einem Umfange durchgeführt, wie kaum in einem anderen Lande. Ihre Erweiterung und Durchführung auch für umfassendere Bezirke; — ihre Benutzung, um eine Reihe von Verwaltungsgeschäften, welche bisher der Staat für den Bezirk geführt hat, dem Bezirke zur eigenen Verwaltung zu übergeben, kann nur als berechtigt gelten.

Aber — die Selbstverwaltung erstreckt sich ihrem Begriffe nach immer nur auf die eigenen Angelegenheiten des Verwaltenden. Die Uebertragung von Angelegenheiten eines fremden Verwaltungskörpers ist ein Eingriff in dessen Rechte. Auch der Staat als solcher ist eine Körperschaft. Dessen eigenste Angelegenheiten lassen sich nicht auf Körperschaften im Staate übertragen. Jede politische Körperschaft — die Gemeinde, wie der

Digitized by Google

Staat — hat ein Recht auf Selbstständigkeit, ein Recht auf Selbstverwaltung, auf eigene Organe.

Die Gestaltung des Verwaltungskörpers für den Staat und für die Gemeinschaften im Staate; — die gegenseitige Begrenzung ihrer Organe; — die Vermittelung zwischen Beiden; — di Herstellung von Einrichtungen, welche den Staat in seiner Kraft und Wirksamkeit zu einheitlicher Leitung des Ganzen sichern: — das ist eine, nur nach festem, für das Gesammtleben des Staates und seiner Glieder übersichtlichen und durchsichtigen Plane auszuführende Arbeit.

Die vorliegende Schrift unternimmt die Skizze eines solchen Planes, die Aufzeichnung seiner Grundlinien. Sie erbringt kein neues System, nicht neue Theorien. Gerade hieraus, aus dem Bewußtsein, rechtlich und thatsächlich nur einen gegebenen Stoff zu bearbeiten, schöpft sie den Glauben an ihre Berechtigung und Nützlichkeit.

Sie folgt lediglich dem für die Reorganisation der inneren Verwaltung sowohl Seitens der Königlichen Staatsregierung, als auch Seitens der Landesvertretung als maßgebend anerkannten Gedanken; will ihn von jeder theils blendenden, theils verschleiernden Phrase entkleiden und allgemeinem Verständnisse zugänglich machen; — erörtert, ob dieser Gedanke in der durch die Kreisordnung und die in Anschluß an dieselbe weiter erlassenen Gesetze angenommenen Form Leben gewonnen hat und gewinnen kann; — daß und aus welchen Gründen der in der Kreisordnung gewählte Ausgangspunkt auf einen unrichtigen Weg geführt hat, und sucht und bezeichnet die zur Erreichung des vorgesteckten Zieles einzuschlagende Richtung.

Die Gesetzgebung eines Staates kann und darf niemals eine rückläufige Bewegung nehmen. Die Kreisordnung ist ein Theil der Geschichte geworden und kann nicht ignorirt werden. Ein Zurückgehen auf die früheren Verwaltungs-

Digitized by Google

Einrichtungen ist heute unmöglich. Aber auch das Kompetenzgesetz mit seiner, die Kreisordnung in ihrer Grundlage verneinenden Wirkung ist ein Theil der Geschichte.

Dies ist Standpunkt und Zweck der vorliegenden Schrift. Persönliche Neigungen und Wünsche hat sie nach Kräften zurückgehalten. Sie sind ohne Werth, — desto werthloser, wenn der, welcher sie ausspricht, die Eigenschaft einer Autorität nicht besitzt und nicht beansprucht. Nur eine streng sachliche Kritik kann auf wohlwollende Aufnahme und Beachtung rechnen. Zur Vermeidung auch des Scheines mangelnder Objektivität ist geflissentlich darauf verzichtet, eine Charakteristik der augenblicklich herrschenden Verwaltungs-Einrichtungen durch Beispiele aus der Praxis zu versuchen. Vielleicht wäre dadurch der Schrift ein pikanter Beigeschmack gegeben, der wissenschaftlichen, aus dem Ganzen des Lebens schöpfenden Forschung aber eher geschadet.

Im Uebrigen mag sie sich selbst rechtfertigen. Irrt sie in ihren Voraussetzungen und Schlüssen; — war die Kraft des Verfassers nicht ausreichend für die nach Form und Inhalt schwere Arbeit, so darf doch das kleine Werk auf nachsichtsvolle Beurtheilung hoffen: — es ist getragen von wahrer Liebe zu unserem Preußen und zu dem eigenen, seit länger als einem Menschenalter treu verfolgten Berufe zum Dienste des Staates.

Anmerkung. Die während der Berathung der Kreisordnung im Anfange des Jahres 1872 erschienene kleine Schrift desselben Verfassers: »Der Entwurf zur Kreisordnung in seiner Beziehung zu der Reorganisation der inneren Verwaltung in Preußen« — Stralsund — Stralsunder Verlagsbuchhandlung (A. Dühr) kämpfte gegen eine gelegentlich der Kreisordnung beabsichtigte, theilweise Reorganisation und befürwortete Reformen unter vorläufiger Festhaltung der altpreußischen Einrichtungen in deren Grundlagen. Die veränderten Verhältnisse rechtfertigen die veränderte Stellung des Verfassers zu den vorliegenden Fragen.

Digitized by Google

I.

Die Bedeutung des Kompetenz-Gesetzes gegenüber der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872.

Die »Motive«, mit welchen der Entwurf zu einer Kreisordnung im Jahre 1869 dem Landtage der Monarchie vorgelegt wurde, enthalten die für die Stellung der Königlichen Staatsregierung zu dieser Gesetzesvorlage bezeichnenden Worte:*)

> »Die Staatsregierung würdigt die Erfolge, welche die Kreiskorporationen bisher erzielt haben, in hohem Grade. In unscheinbaren Formen haben sie nach allen Richtungen Bedeutendes geleistet und niemals dem Gemeinwesen den Dienst versagt. Unvollkommenheiten in der Zusammensetzung ihrer Vertretung sind es, welche am Lautesten gerügt werden und deren Beseitigung am Bestimmtesten gefordert wird.«

In diesen Worten liegt die zutreffende Erklärung für den vielfach gemißbilligten Entschluß, die Reform der inneren Verwaltung gerade an dieser Stelle, mit einer neuen Kreisordnung zu beginnen. Mit vollem Rechte gewährt die Königliche Staatsregierung den alten Kreistagen ehrende Anerkennung. Die bisherige Kreisvertretung beruhte bekanntlich auf ständischer Gliederung. Dabei stand jedem »Rittergutsbesitzer« eine Stimme zu. Eine Vertretung der Städte und Landgemeinden in einem ihrem Besitze und der von ihnen geforderten Beiträge entsprechendem

*) Sammlung der Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1869 Bd. I. S. 53.

Digitized by Google

Verhältnisse fehlte. Gleichwohl sind Klagen über ungerechte Vertheilung der Kreislasten kaum laut geworden. Dem bevorzugten Stande galt es fast als Ehrenpflicht, die Rechte und Interessen Anderer zu achten und zu schützen. Aber stets war der Kreistag bereit, mit seinem Steuer-Bewilligungsrechte einzutreten, wenn plötzliche Nothstände ein Eingreifen und der gemeinsame Vortheil gemeinsames Handeln verlangte.

Ganz besonders bei dem Bau von Kunststraßen hat sich dieser opferbereite Sinn thätig erwiesen. Dennoch läßt sich nicht behaupten, daß die alte Kreisverfassung einen für die Staats- und Kommunalverwaltung durchgreifenden Einfluß geübt habe. Mit der eigentlichen Verwaltung des Kreises hatten die Kreistage kaum Befassung. Kommunalangelegenheiten unterlagen ihrer Beschlußfassung nur, soweit sie den ganzen Kreis betrafen. Ihre Thätigkeit blieb eine vereinzelte und hat den Charakter einer umfassenden, fortlaufenden, kommunalen Verwaltung des Kreises niemals besessen oder beansprucht.

Die im Verhältnisse zu der »unscheinbaren Form« tüchtigen Leistungen in Verbindung mit den lauten, oft tendenziösen Angriffen gegen das »längst überlebte, mittelalterliche Institut einer Ständeverfassung« haben aber den Kreistagen auf allen Seiten eine Ueberschätzung ihrer Bedeutung eingetragen. Hierauf ist vielleicht die Erklärung für die Bereitwilligkeit der Landesvertretung zurückzuführen, ohne vorgängigen, speziellen Plan auf einen Neubau für die innere Staatsverfassung einzugehen, der Einreißung der bestehenden Einrichtungen keinen Widerspruch entgegenzusetzen und als die nächste, auch für den Weiterbau bestimmende Aufgabe den Vorschlag der Königlichen Staatsregierung zu acceptiren:*)

> »Die bewährten kreisständischen Korporationen zu wahren Kommunalverbänden umzubilden mit dem Berufe, ihre eigenen, wie verwandte öffentliche Angelegenheiten selbstthätig zu verwalten.«

Der Gedanke einer Selbstverwaltung war ein zündender. Ein Zweifel gegen die Fähigkeit der Kreise, als Körperschaften

*) Conf. die bereits citirten Motive.

Digitized by Google

für die Selbstverwaltung einzutreten, wurde Seitens der Landesvertretung nicht geltend gemacht.

Die am 13. Dezember 1872 zum Gesetze erhobene Kreisordnung hat demgemäß die Kreise in ihrer bisherigen Begrenzung zu Verwaltungsbezirken umgeschaffen.*) Wahlverbände der größeren Grundbesitzer, der Landgemeinden und der Städte stellen Abgeordnete zum Kreistage. Der Kreistag selbst wählt einen Kreisausschuß, welchem das Gesetz unter dem Vorsitze des Landraths »die Verwaltung der Angelegenheiten des Kreises und die Wahrnehmung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung« zugewiesen hat.

Die Kreise in ihrer bisherigen Begrenzung — Stadt und Land in jedem Kreise — sollten also je einen gemeinschaftlichen, wirthschaftlich und politisch in sich abgeschlossenen Verwaltungsbezirk bilden.

Diese Bestimmung erhielt ihre erhöhte, weittragende Bedeutung durch die gleichzeitig mit der äußeren Organisation der Kreise geschaffene Umwandlung der Verwaltungsart.

Die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung wurden — wenn auch nicht systematisch, so doch thatsächlich — in Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen geschieden.

Der Kreisausschuß sollte neben seiner, die eigenen Angelegenheiten des Kreises verwaltenden Thätigkeit als Aufsichtsinstanz für die Orts-Polizeibehörden des Kreises, die ländlichen (Amtsvorsteher), wie die städtischen, die wesentlichsten, seither von der Bezirksregierung wahrgenommenen Pflichten und Befugnisse üben und zugleich als Kreis-Verwaltungsgericht über Klagen und Beschwerden entscheiden, welche die Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und Privatrecht und Interesse hervorruft.

Hiemit erschien der Gedanke der weiteren Organisation gegeben. Nur darüber herrschte Uneinigkeit, ob man zwischen Kreis- und Provinzialverwaltung eine Zwischeninstanz — Bezirksverwaltung — einrichten sollte.

Wie eine solche Zwischeninstanz in ein den Prinzipien der Selbstverwaltung entsprechendes Verhältniß zu den Organen der

*) §. 1. der Kreisordnung.

Digitized by Google

Selbstverwaltung zu bringen, blieb außer Erwägung. Für die Rechtsprechung entschied man sich in der Kreisordnung und in dem Gesetze betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vom 3. Juli 1875 für Einsetzung von Bezirks-Verwaltungsgerichten. Für die Verwaltung selbst blieb die Frage auch in der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 eine offene. Die Bezirksregierungen wurden zur Zeit erhalten. Außerdem aber errichtete man »bis zum Erlasse des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung« einen Bezirksrath für jeden Regierungsbezirk, bestehend aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, einem zugleich zum Richteramte qualifizirten höheren Verwaltungsbeamten und vier von dem Provinzialausschusse gewählten Mitgliedern.

Eine Bezirksvertretung wurde nicht eingesetzt. Man hatte auch vor Einsetzung des Bezirks- und Provinzialrathes weder die Bestimmung dieser Behörden im Einzelnen, noch auch vorgesehen, welche Geschäfte ferner dem Kreisausschusse und den Königlichen Behörden und Beamten zufallen sollten. Eine Vergleichung der in den §§. 63. und 68. der Provinzialordnung allgemein für Bezirks- und Provinzialrath skizzirten Aufgaben ließ aber schon ahnen, daß man nur den Provinzialrath als eine »höhere Instanz« hinstellen wolle; — daß also eine Theilung der ursprünglich dem Kreisausschusse allein zugedachten Geschäfte zwischen dieser Behörde und dem Bezirksrathe in Aussicht sei.

Auch jetzt war keine Begriffsdefinition der »Verwaltungsstreitsache« gegeben, vielmehr im §. 3 des Gesetzes, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreitverfahrens vom 3. Juli 1875 die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit der Kreisverwaltungs-, Bezirksverwaltungs-Gerichte und des Ober-Verwaltungsgerichts, soweit sie in erster Instanz zu erkennen haben, besonderen Gesetzen vorbehalten.

Bei Berathung des demnächst unter dem 26. Juli 1876 publizirten Gesetzes, betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungs-Gerichtsbehörden — des sogenannten Kompetenzgesetzes — und der gleichzeitig eingebrachten neuen Städteordnung, traten die Bedenken gegen Befähigung und Berechtigung des Kreisausschusses und der Kreisbehörde und zwar

Digitized by Google

in Beziehung auf die einzelnen, ihnen zu überweisenden Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung, als auch für die ihnen zugedachte Stellung einer Aufsichts- und Verwaltungs-Gerichtsbehörde für die Städte deutlicher hervor. Das Vorhandensein selbst einer wahren Gemeinschaft kommunaler Interessen zwischen Stadt und Land in den engen Grenzen eines Kreises wurde bestritten.

Die gleichzeitig eingebrachte Städteordnung scheiterte. Das Kompetenzgesetz kam zwar zu Stande, aber nur unter Aufopferung desjenigen Gedankens, welchen die Kreisordnung als Ausgangspunkt für das ganze Werk der Verwaltungsorganisation hingestellt hatte: — einer Uebertragung der Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung an die Kreise und deren für die Selbstverwaltung geschaffene Organe.

Den Städten mit mehr als zehntausend Einwohnern wurde fast durchweg, den übrigen wenigstens für die Hauptzweige der Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung eine Exemtion von den Kreisbehörden zugestanden. Eine volle Zuständigkeit für alle ländlichen und städtischen Ortschaften behält der Kreisausschuß nur in vereinzelten Angelegenheiten. Die bisher der Königlichen Bezirksregierung als ein Ganzes obliegende Thätigkeit wird stückweise unter Landräthen, Magistraten, Kreis- und Stadtausschüssen, Regierungspräsidenten, Bezirksrath, Bezirksregierung, Bezirks-Verwaltungsgericht, Ober-Präsidenten, Provinzialrath, ja selbst Ober-Verwaltungsgericht und Minister vertheilt.

Ohne irgend ein Urtheil über den Werth der von dem Kompetenzgesetze vollendeten, mühevollen Arbeit fällen zu wollen, darf man sich doch der Erkenntniß nicht verschließen: — Das wollte die Kreisordnung nicht. Gegenüber der Kreisordnung ist die Bedeutung des Kompetenzgesetzes wesentlich negirend. Sein Inhalt gipfelt in dem Satze:

> Der Kreis in seiner bisherigen Begrenzung kann einen in sich abgeschlossenen, für Stadt und Land gemeinschaftlichen Verwaltungsbezirk **nicht** darstellen.

Zwar läßt sich billiger Weise fragen, ob das Kompetenzgesetz bei dieser Verneinung stehen bleiben dürfte; — ob es nicht

Digitized by Google

geboten gewesen wäre, eine Regelung der Kompetenz überhaupt abzulehnen, nachdem der von der Kreisordnung angedeutete Weg als ein unpassirbarer erkannt, dem Fortschreiten also jeder Plan genommen war.

Das Kompetenzgesetz war ein Nothgesetz. Neue Behörden waren geschaffen, sollten mit dem 1. Oktober 1876 in Thätigkeit treten, mußten also verwendet werden, damit nur ein Stillstehen aller staatlichen Geschäfte verhindert werde. Dauernd haltbare Zustände hat es aber nicht geschaffen. Die bisherige Preußische Verwaltung ist zwar beseitigt, das durch die Kreisordnung bezeichnete Ziel aber nicht erreicht. Der Staatsregierung fehlt fortan eine eigene, den ganzen Staat durchdringende Organisation seiner Kräfte. Bis in die höchste Spitze der Provinzialverwaltung sind fremde Elemente den staatlichen Organen zugesellt, welche dieselben ihres bisherigen Charakters entkleiden. Die feste, stramme Disziplin, welche jede Behörde, jeden Beamten auf seinen Posten stellte und das Ganze zu einem geschlossenen Körper vereinigte, ist gelöst, die unmittelbare Einwirkung der Zentralbehörden aufgehoben.

Dennoch vermißt man die Kennzeichen einer Dezentralisation. Die Zahl der Instanzen, der Behörden und Beamten ist vervielfältigt. Ohne äußere, einheitliche Leitung, ohne das Bewußtsein innerer Zusammengehörigkeit stehen sie nebeneinander. Aus welchem Boden sie erwachsen sind und ihre Lebenskraft ziehen können, läßt sich weder aus ihrer Zusammensetzung, noch aus ihrer Bestimmung ersehen.

Mit einer Selbstverwaltung aber haben die von dem Kompetenzgesetze getroffenen Einrichtungen kaum Verwandtschaft.

Die Selbstverwaltung setzt zunächst einen Körper voraus, welchem die Selbstthätigkeit für die eigenen Angelegenheiten überlassen wird. Hat dieser Körper, diese politische Körperschaft innere Kraft; — darf ihr das Bewußtsein ihrer festen Zusammengehörigkeit mit dem Staatskörper —, der bewußte Wille, sich als Glied des Ganzen zu fühlen und zu bewegen, zugetraut werden, so kann es sich rechtfertigen, solcher Körperschaft auch Gegenstände der Staatsverwaltung, soweit sie die eigenen Grenzen nicht überschreiten, zur eigenen Verwaltung zu überlassen.

Digitized by Google

Eine Prüfung der durch das Kompetenzgesetz zur Verfügung, Beschlußnahme und Entscheidung berufenen Behörden und Beamten ergiebt aber das befremdliche Resultat, daß zwar überall die Königlichen Staatsbehörden und Beamten von ihrer bisherigen Wirksamkeit ausgeschlossen oder doch wesentlich darin beschränkt sind; — daß aber eine Uebertragung dieser Wirksamkeit auf Selbstverwaltungskörper und deren Organe nicht, oder wenigstens in sehr beschränktem Umfange stattgefunden hat.

Das Selbstverwaltungsorgan für den Kreis, der Kreisausschuß, scheidet bei allen erheblichen, den ganzen Kreis betreffenden Angelegenheiten aus und wird dem Wesen nach als eine Aufsichts- und Spruchbehörde für einzelne ländliche Verwaltungssachen behandelt. Gleichwohl ist er gebildet aus Mitgliedern, zu deren Wahl auch die Vertreter der Städte mitwirken.

Für die Städte und eine Reihe von Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, welche die kommunale Gemeinschaft des Kreises anscheinend am Meisten berühren, tritt der Bezirksrath oder auch der Provinzialrath ein, also kein Organ der Selbstverwaltung des Kreises. Der Bezirksrath ist überhaupt nicht Organ irgend eines Selbstverwaltungskörpers, denn der »Bezirk« hat kein eigenes Leben, keine selbstständige Persönlichkeit erhalten. Der Provinzialrath steht aber bekanntlich neben einem Provinzialausschusse. Der Letztere führt die Selbstverwaltungsgeschäfte der Provinz. Der Provinzialrath ist damit gar nicht befaßt, vielmehr eine Aufsichtsbehörde statt des Ober-Präsidenten oder mit demselben und zu jeder anderen Behörde, namentlich aber zu dem Kreise außer jedem Zusammenhange.

Für den Entstehungsgrund dieser beiden Behörden — des Bezirksraths und des Provinzialraths — vermißt man jede Erklärung. Kam es überhaupt darauf an, den Königlichen Behörden ein Laienelement hinzuzufügen, so wäre es vielleicht gerechtfertigt gewesen, einer gemeinschaftlich für Stadt und Land zu errichtenden Staatsbehörde Mitglieder, gewählt von den verschiedenen Kreisversammlungen, zur Seite zu stellen. Auf diese Weise wäre wenigstens der Schein eines Zusammenhanges mit der Selbstverwaltung des Kreises gewahrt; — oder für Stadt und Land in einem Kreise getrennte Behörden zu errichten und der einen städtische, der andern ländliche Vertreter beizugeben: —

Digitized by Google

dann wären jene Behörden wenigstens mit den Gemeinden in unmittelbare Beziehung gebracht. So aber haben Bezirks- und Provinzialrath keinen ausgesprochenen Charakter, weder den einer Königlichen, noch einer Selbstverwaltungsbehörde. Der Kreisausschuß aber trotz seiner ausgeprägten Form ist für die Staats-Verwaltungsangelegenheiten von untergeordneter Bedeutung.

Gern gedenken wir hier des im Herrenhause unter der Führung v. Forckenbeck's, des energischen Vorkämpfers für Durchführung einer Selbstverwaltung, erhobenen Protestes*) gegen den ganzen fünften Abschnitt des Titel II. der Provinzialordnung (von den Provinzial- und Bezirksräthen). Die geltend gemachten Bedenken gegen die unklare Stellung dieser Behörden; gegen die Abschwächung der Staatsgewalt durch Einmischen von Elementen, welche weder als Organe, noch als Vertreter eines Selbstverwaltungskörpers erscheinen; — gegen die durch ihre Einsetzung entstehende große Zersplitterung der Staatsbehörden und die dadurch unausbleibliche Benachtheiligung des öffentlichen und Privatinteresse: — Alle diese Bedenken sind leider unbeachtet geblieben.

Hier aber genügt die wiederholte Feststellung der Thatsache, daß die durch die Kreisordnung beabsichtigte Uebertragung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung an den Kreis und dessen Organe nur stückweise zur Ausführung gekommen, die mit so großer Vorliebe aufgenommene Verheißung einer auf dem Prinzipe der Selbstverwaltung zu errichtenden Organisation der Staatsverwaltung nicht zur Wahrheit geworden, sondern gescheitert ist.

Der wahre Werth der Selbstverwaltung und einer Führung von Staatsgeschäften durch deren Organe beruht in der durch das eigene Interesse lebendig werdenden Theilnahme. Durch ihre eigene Thätigkeit sollen sie und die Selbstverwaltungskörper das Bewußtsein erhalten, wie enge, wie untrennbar verbunden das Staatswohl ist mit dem Gedeihen der Gemeinden und der umfassenderen Glieder des Staatskörpers. — Auf diese Weise sollte die staatliche Fürsorge durch Königliche Beamte, welche gewohnt waren, die Sache ihres Verwaltungsbezirks mit gleichem Eifer wie die eigene zu behandeln, entbehrlich werden. Wohl nicht

*) Stenographische Berichte des Herrenhauses von 1875 Bd. I. S. 460.

Digitized by Google

mit Unrecht wollte man auch den Schein einer Bevormundung beseitigen.

Die jetzigen Einrichtungen haben die alte und bewährte Preußische Staatsverwaltung nicht ersetzt.

Von einem Bewußtsein inneren Zusammenhanges der kommunalen und der Staatsverwaltung und deren verschiedenen Zweige; — von einer Erkenntniß, daß kein Beamter und keine Behörde — seien sie vom Staate oder von einem kommunalen Verbande bestellt — eine tüchtige und fördernde Verwaltung führen kann, wenn ihm ein Ueberblick über das Ganze und über die einzelnen sich begegnenden und parallelen Interessen fehlt, wenn er nicht völlig mit seinem Bezirke und den für dessen Gedeihen wesentlichen Verhältnissen vertraut ist; — von der Erkenntniß, daß die Verwaltung eines Bezirkes dessen Leben darstellt: — davon legen die gegenwärtigen Verwaltungseinrichtungen kein Zeugniß ab.

Die Verwaltung ist in Stücke gerissen, welche je auf Bestellung in den verschiedensten Werkstätten bearbeitet werden. Erste und nächste Sorge jeder Behörde, jedes Beamten ist, nur nicht hinüberzugreifen in das Gebiet eines Andern. Das Bewußtsein, einem Ganzen zu dienen; — die Freude an dem eigenen Schaffen; — die Befriedigung, welche der Beamte an dem Erfolge seiner rastlosen Bemühungen fand: — das Alles hat aufgehört, aber — so Gott will — nicht für immer.

Die Wirkungen des Kompetenzgesetzes für das Werk der inneren Staatsverfassung sind allerdings wesentlich zerstörende gewesen. Hoffentlich helfen sie aber zur dauernden Heilung. Ueber die Verkehrtheit des eingeschlagenen Weges haben sie in drastischer Weise belehrt. Benutzen wir diese Lehre. Schaffen wir Klarheit über das einzuschlagende System. Verbannen wir die bisherige Planlosigkeit des Bauens.

Die altpreußischen Einrichtungen hätten vielleicht mit geringen Mitteln umgebaut, in ihren Grundlagen noch lange mit Vortheil für das Ganze erhalten werden können. Sie haben gut gedient. Jetzt sind sie eingerissen. Ihre Wiederherstellung nach dem alten Risse ist unmöglich. Darüber darf man sich nicht täuschen.

Der Neubau muß auf Grund der verheißenen Selbstverwaltung und unter Benutzung deren Organe zur Ausführung kommen.

Digitized by Google

Aber man erfasse zuvor die Bedeutung und das Ziel einer Selbstverwaltung und ihre wahre Beziehung zu der Verwaltung des Staates. Durch die Theilnahme von politischen Körperschaften an den Staatsgeschäften darf der Staat nicht aufgelöst; — es sollen keine Staaten im Staate geschaffen werden. Sie sollen dazu dienen, das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der einzelnen Staatstheile zu dem Ganzen zu heben und die Staatsgewalt zu stärken.

Das ist das Ziel für die der Selbstverwaltung zugedachte Arbeit.

Mit voller Offenheit und rückhaltlosem Vertrauen ist die Königliche Staatsregierung der Landesvertretung entgegengekommen. Wer die Schuld trägt, daß der erste Schritt auf der für eine neue Gesetzgebung betretenen Bahn ein Mißerfolg gewesen, mag unerörtert bleiben. Personen und Parteien zu beschuldigen und zu verdächtigen, ist keine Förderung der Sache.

Ein, alle Betheiligten gleichmäßig treffender Vorwurf möge aber seine Stelle finden: — man hat die Größe des Werkes unterschätzt.

Eine so große und erhabene Aufgabe, wie sie hier der Preußischen Landesvertretung zugefallen war, hätte in erster Linie ein bewußtes Abstreifen aller kleinlichen, Partei- und Cliqueninteressen erfordert. Die Parteien und ihre Bedeutung wechseln. Das Verfassungswerk soll bleiben. Die jetzt maßgebenden Parteien hätten daher ihre wesentliche Sorge dahin richten müssen, die Wirksamkeit der für die Verwaltung eingesetzten Behörden und Beamten dem Einflusse von Parteibestrebungen zu entrücken. Sie mußten bestrebt sein, für die Thätigkeit der verschiedenen, zu dem öffentlichen Dienste heranzuziehenden Kräfte Grenzen zu ziehen — feste, so deutlich erkennbare Grenzen, daß deren Ueberschreitung und die Verletzung des Gesetzes sofort zu Tage tritt. Sie mußten sorgen, daß jede dieser Kräfte innerhalb des eigenen Gebietes sich frei bewegen kann. Dem Staate bleibe, was des Staates ist. Dann kann auch der Gemeinde und den weiteren Selbstverwaltungsbezirken die ihnen gebührende Freiheit gewährt werden, sowohl für die eigenen Haushaltsinteressen, als auch für die den Selbstverwaltungskörper berührenden allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten; — mit einem Worte: das von der

Digitized by Google

Staatsregierung dargebrachte Vertrauen ist nicht mit vollem Vertrauen erwiedert.

Das Vorgehen der Gesetzgebung ruft den Eindruck hervor, als sei der Staatsregierung stückweise eine Konzession nach der andern abgerungen; — als habe ein leitendes System gefehlt und statt dessen die Tendenz Herrschaft gewonnen, zunächst nur die Staatsgewalt aus dem Besitze der Macht zu drängen.

Definitives ist noch nicht geschaffen. Das verheißene Gesetz über Organisation der allgemeinen Landesverwaltung muß in Angriff genommen werden. Dessen Vorlegung bietet neuen Anlaß zu ernster Prüfung, ob und an welchen Stellen die Gesetzgebung in ihren Voraussetzungen geirrt hat; — ob der durch die Kreisordnung betretene Weg nicht abführt von dem von ihr selbst bezeichneten Ziele.

Für diese Prüfung erscheint zunächst die Erörterung geboten, ob die gegenüber der Kreisordnung ablehnende Haltung des Kompetenzgesetzes innerlich begründet ist; — ob der Kreis wirklich nicht diejenigen Eigenschaften besitzt, welche einem Selbstverwaltungskörper Leben und die Kraft verleihen, um eine, alle seine Glieder — Stadt und Land — umfassende, in sich abgeschlossene Verwaltung der allgemeinen Landesangelegenheiten tragen zu können?

Digitized by Google

II.

Eintheilung der Provinz in Verwaltungsbezirke und deren Befähigung zu Körperschaften für die Selbstverwaltung.

Die Erörterung der am Schlusse des ersten Abschnitts formulirten Frage scheint kaum besser eingeleitet werden zu können, als mit den trefflichen Worten der schon einmal citirten »Motive« zu der Kreisordnungs-Vorlage von 1869:*)

> »Die Möglichkeit der Selbstverwaltung beruht auf dem Zusammenwirken der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, getragen von dem Bewußtsein der für alle Gruppen vorhandenen Gemeinsamkeit der Staatsziele.«

Ein »Zusammenwirken« verlangt aber zunächst einen für die Wirksamkeit gemeinschaftlichen Boden, die Gemeinschaft von Interessen, welche die verschiedenen Gruppen zusammenführt und zusammenhält. Die Gemeinschaft der Interessen für die Einzelngemeinden in sich scheint selbstverständlich. Sie bedürfen gemeinschaftlicher Schulen, gemeinschaftlicher Armenanstalten, gemeinschaftlicher Vorkehrungen zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Alle die verschiedenen Forderungen, wie sie der Nachbar an den Nachbar erhebt, deren Erfüllung auf Gegenseitigkeit beruht, schaffen das Bewußtsein einer Zusammengehörigkeit und haben sie selbst dann erhalten, wenn der Staat der natürlich entstandenen Gemeinschaft den Charakter einer »Gemeinde« noch nicht verliehen hatte.

Die Gemeinschaft läßt sich aber nicht »machen«; — sie

*) Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1869 Bd. I. S. 53.

Digitized by Google

bleibt sonst eine »gemachte«, welcher die innere Wahrheit, die innere Begründung fehlt. Eine solche »gemachte« Gemeinschaft besitzt darum keine Kraft und keine Anregung zu einem »Zusammenwirken«.

Der Kreis in seiner bisherigen Begrenzung hat seit langen Jahren eine gemeinschaftliche politische Verwaltung gehabt. Die Möglichkeit zu einer auch in kommunaler Beziehung engeren Vereinigung war durch die Gesetzgebung gegeben. Der Kreis hat schon längst Korporationsrechte besessen. Er hat davon für einzelne Maßregelu Gebrauch gemacht. Eine dauernd gemeinsame Thätigkeit, ein Zusammenwirken auf den wesentlichsten Gebieten der die Einzelngemeinden verbindenden Verwaltung ist aber niemals eingetreten. Einzelne Gemeinden haben sich wohl in Fällen außergewöhnlicher Noth mit Erfolg an den Kreis gewendet. Die geschehenen Bewilligungen hatten aber immer den Charakter einer Schenkung. In den das kommunale Leben der Einzelngemeinden hauptsächlich berührenden Sorgen des täglichen Lebens sind sie auch durch die Gesetzgebung niemals an den Kreis verwiesen. Die den Kreis bildenden städtischen und ländlichen Gemeinden haben solche Verpflichtung zu gegenseitiger Hülfe niemals anerkannt. Dazu erschien der Kreis nicht umfassend, nicht kräftig genug. Die innerhalb eines Kreises befindlichen Ortschaften können sich auf gegenseitige Leistungen nicht einlassen. Die Gestaltung des Kreises ist zu verschiedenartig, um die Aufstellung fester und gerechter Grundsätze zuzulassen. Bald überwiegt die städtische, bald die ländliche Bevölkerung. In dem einen Kreise würde das platte Land den Städten, in dem andern die Stadt dem platten Lande dauernd Opfer bringen müssen. Das hindert eine auf Gegenseitigkeit beruhende Gemeinschaft.

Am Schlagendsten zeigt sich die Richtigkeit dieser Gesichtspunkte bei der Armenpflege. Sie nimmt in den meisten Gemeinden vorwiegend die kommunale Thätigkeit in Anspruch. Ist aber die Gemeinde nicht mehr im Stande, ihre Armen selbst zu unterhalten, so findet sie keinen Rückhalt bei dem Kreise. Das Gesetz und die Gewohnheit von Menschenaltern verweist sie an den »Landarmenverband«, eine Gemeinschaft, deren Entstehungsgeschichte verschieden, deren Bezirke bald kleiner, bald

Digitized by Google

größer, immer aber, mehrere landräthliche Kreise umfassend ist. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 25. Juni 1870 hat dies festgehalten, — ein Beweis, daß die gleichen Voraussetzungen überall in Deutschland zutreffen. Wir haben wohl Landarmenhäuser, kaum aber irgendwo Kreisarmenhäuser.

Die Voraussetzungen der Armenpflege, die Art und die Kosten deren Ausführung sind auch so verschieden in Stadt und Land, daß das Kompetenzgesetz nicht gewagt hat, eine und dieselbe Aufsichtsbehörde für die Sorge, daß den Armen die ihnen nothwendige Unterstützung gewährt werde, einzusetzen. Die durch das Preußische Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 geordnete Rechtspflege zur Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Gemeinden über die Verpflichtung zur Unterstützung hat die Gerichtshöfe auch nicht in die Kreise, sondern in die Bezirke verlegt.

Auch bei einer andern, hervorragend kommunalen Thätigkeit, — in Schulangelegenheiten — sind die Verhältnisse in Stadt und Land von Grund aus verschieden. Die Einrichtung und die Ziele der Volksschule auf dem Lande, die Ausbildung selbst des Landschullehrers, die Art seiner Besoldung, weicht so völlig ab von dem für Stadtschulen Erforderten, daß schon daraus die Unmöglichkeit folgt, beide zu gegenseitiger Unterstützung anzuhalten. Bisher ist in Ermangelung eines geeigneten, Stadt und Land umfassenden Kommunalverbandes der Staat für die leistungsunfähigen Gemeinden eingetreten. Dem erwarteten Schulgesetze soll nicht vorgegriffen werden. Bekannt ist aber, daß gerade die Frage, ob und welchem Verbande eine Subventionspflicht aufzuerlegen, die Vorbereitung des Gesetzes erschwert. Vermessen dürfte die Annahme nicht erscheinen, daß die Pflicht zur Unterstützung leistungsunfähiger Gemeinden, wie sie in Beziehung auf die Armenpflege gesetzliche Anerkennung gefunden hat, für das Volksschulwesen manche Analogien bietet.

Mit der Schulaufsicht hat das Kompetenzgesetz weder den Kreisausschuß, noch den Bezirksrath befaßt. Dem Schulgesetze sind die weiteren Bestimmungen vorbehalten. Streitigkeiten aber über Beiträge für die Schule und zur Unterhaltung und Einrichtung der für Schule und Lehrer nothwendigen Baulichkeiten entscheidet nach dem Kompetenzgesetze für das **Land** — der

Digitized by Google

Kreisausschuß, für die Stadt — das Bezirks-Verwaltungsgericht.

In seinen 22 Abschnitten des V. Titels hat das Kompetenzgesetz der späteren Gesetzgebung ein überaus schätzbares Material zusammengetragen. Es hat scharf und treffend gesondert, welche Verwaltungsgegenstände einer wesentlich ländlichen Behörde nicht unterstellt werden können. Die meisten Verwaltungsangelegenheiten haben in Stadt und Land völlig verschiedene kommunale Unterlage. So sind denn außer den schon genannten Armen- und Schulsachen noch die Einquartierungsangelegenheiten, die sanitäts- und veterinärpolizeilichen Einrichtungen, das Gebiet der Gewerbe- und Baupolizei und Standesangelegenheiten einer gemeinsamen Beurtheilung durch die Kreisbehörden entzogen.

Abgesehen von einzelnen, wenig erheblichen Gegenständen bleibt für Stadt und Land dem Kreisausschusse nur die Entscheidung in wasser- und wegepolizeilichen Angelegenheiten. Hier ist die Stadt im Wesentlichen nur als Besitzerin ländlicher Grundstücke betheiligt. So darf man mit Recht den Zweifel aufwerfen: Hat dennoch der Kreisausschuß Lebensfähigkeit? Der Umfang seiner Thätigkeit steht mit den Kosten seiner Unterhaltung in keinem Verhältnisse und diese Kosten müssen die Städte mit bestreiten, obgleich es sich um städtische Interessen kaum mehr handelt. Andererseits müssen sich die Landleute gefallen lassen, daß städtische Vertreter über sie zu Gericht sitzen, während den Städten von der Jurisdiktion des Kreisausschusses in ausgedehnter Weise Exemtion gewährt ist. Dem von dem Kompetenzgesetze abgegebenen, ablehnenden Votum gegenüber dem Kreisausschusse muß deshalb beigetreten werden. Der Kreis bietet nicht die Voraussetzungen, um ihn zu einem lebenskräftigen Kommunalverbande erwachsen zu lassen. Er kann daher auch nicht Verwaltungsbezirk sein für eine auf den Grundsätzen der Selbstverwaltung errichtete Organisation der inneren Staatsverfassung.

Es tritt deshalb die Frage auf: — Läßt sich ein weiterer Stadt und Land umfassender Bezirk bilden, welcher solchen Forderungen entspricht?

Daß die Regierungsbezirke in ihrer gegenwärtigen Begrenzung — wenigstens die größte Zahl derselben — dazu nicht taugen, bedarf kaum einer eingehenden Erörterung.

Digitized by Google

Sie sind zusammengesetzt aus verschiedenen Landestheilen, welche unter sich gar keine kommunale Beziehungen haben; deren Erwerbs- und Verkehrsverhältnisse auf eine Gemeinschaft nicht hinweisen. Sie sind auch meistens zu ausgedehnt und nicht so gelegen, um in ihnen einen allseitig bequemen Mittelpunkt aufzufinden. — Dagegen existiren eine Menge Landschaften, welche von Altersher Gemeinschaft und Zusammengehörigkeit besessen und bis auf den heutigen Tag nicht verloren haben, obgleich sie staatlicher Seits nicht gepflegt worden ist. Keineswegs soll der Versuch vorgeschlagen werden, Preußen wieder in diese Landschaften und Marken, aus denen es entstanden ist, aufzulösen. Das wäre ein unfruchtbares, vergebliches Beginnen. Denn oftmals haben sich die Verhältnisse völlig geändert. Theile anderer Länder sind gelegentlich ihrer Erwerbung bald einer, bald der anderen Provinz zugelegt. Die neue Landesherrschaft, die Trennung von bisheriger Zusammengehörigkeit, hat Verbindungen geschaffen, welche in jene alten Landeseintheilungen hineingreifen. Wohl aber darf man diese noch bestehenden Verbände als einen Anhalt benutzen für die Ermittelung, ob und an welchen Stellen sich Vereinigungspunkte innerhalb der Provinz bieten. Deren Auffindung und Förderung würde einer gesunden Entwickelung des Staatslebens — ganz abgesehen von den bloßen Verwaltungsrücksichten — wesentlich helfen.

Wir erstreben Alle eine Dezentralisation der Verwaltung, wie der wirthschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Wir wünschen nicht, Berlin zu einem Deutschen Paris zu machen, müssen aber anerkennen, daß vorwiegend in größeren Städten Anregung zu einem geistigen Leben gegeben wird. Gewerbe und Industrie, Handel und Wissenschaft, Kunst und gelehrte Forschung bedürfen alle der Anregung. Nur eine größere Stadt kann Schulen höheren Ranges erhalten; — nur in einer größeren Stadt findet ein fortgesetzter Zusammenfluß von Menschen verschiedener Länder und Interessen, ein Austausch der Ideen, überhaupt ein ununterbrochen reger und anregender Verkehr statt. Daher das Drängen nach der Hauptstadt des Landes! — Soll also mit Erfolg dezentralisirt werden, so müssen in der Provinz selbst Mittelpunkte für das geistige Leben entstehen, welche untereinander wetteifern und sich bestreben, wenigstens annähernd Ersatz für

Digitized by Google

die geistige Nahrung der Hauptstadt zu bieten. Aufgabe der Staatsregierung wird sein, solchem Streben entgegen zu kommen und es zu fördern. Wo also das Leben und die thatsächlichen Verhältnisse auf eine Vereinigung der Handels-, industriellen und wissenschaftlichen Interessen, auf Mittelpunkte einer Landschaft geeignet, die Börsenplätze des Handels und der Landwirthschaft, die ringsum gesuchten Bildungsstätten zu werden, hinweisen, da sollte die Staatsregierung und die Gesetzgebung helfend eingreifen. Solche thatsächlich bestehende Gemeinschaften haben ein Recht auf staatliche Anerkennung und gemeinschaftliche Verwaltung. In ihnen liegt der in dem beschränkten Umfange eines Kreises niemals zu beschaffende Stoff zu einer kommunalen Vereinigung.

Als solche Verwaltungszweige, welche die regelmäßige Sorge der Einzelngemeinde ausmachen, aber innerhalb der Gemeinde nicht volle Erledigung finden; — für welche den Gemeinden auch eine gegenseitige Unterstützung nothwendig werden kann, sind bereits die Armenpflege und das Volksschulwesen bezeichnet worden.

Eine unmittelbare Verweisung der Gemeinde an die Provinz scheint ausgeschlossen. Die Ausdehnung der Provinz gestattet nicht die Beschäftigung ihrer Vertreter mit den Interessen der einzelnen Gemeinde.

Auch in Beziehung auf die öffentlichen Wege wird die Bildung von Bezirken innerhalb der Provinz geboten und durch die Provinzialordnung selbst vorgesehen. Die Zersplitterung der Mittel auf die einzelnen Kreise kann dem Zwecke nicht dienen, ein Straßennetz zu schaffen, wie es dem großen Verkehrsbedürfnisse entspricht. Die lokalen und persönlichen Interessen treten dabei zu sehr in den Vordergrund; das Cliquenwesen verhindert die Verfolgung dauernd und allgemein wohlthätiger Projekte.

Nach der Gerichtsorganisation des Jahres 1849 erkannte man sehr bald die Einrichtung der kleinen Kreisgerichtsbezirke als einen politischen Fehler. Die Wissenschaft will geübt sein. Die Gerichte wurden überhäuft mit einer Unzahl kleinlicher Rechtsstreite. Die wichtigen, innerlich und äußerlich bedeutenden Sachen vertheilten sich auf die große Zahl von Kreisgerichten und Kreisgerichtsdeputationen und kamen Jedem vereinzelt vor. Es fehlte also an einer rechten, geistigen Uebungs-

Digitized by Google

stätte. Allgemein drängte man deshalb auf Einrichtung größerer Spruchkollegien. Sie sollten in Städten eines regen, geistigen Verkehrs errichtet werden, damit ihre Mitglieder sowohl einzeln, als durch den gegenseitigen Verkehr sich selbst wissenschaftlich weiter zu entwickeln und durch ihr in praktischer Erfahrung und Anwendung geläutertes und geschärftes Urtheil der Fortentwickelung der Wissenschaft, wie Gesetzgebung zu dienen, in den Stand gesetzt werden.*)

Die Rheinische Gerichtsverfassung hat diesen Ansprüchen längst Rechnung getragen. Die jetzt in Angriff genommene Deutsche Gerichtsverfassung wird denselben Grundsätzen folgen. Die neuen Gerichtsbezirke — Landgerichte — werden voraussichtlich bis zu 300,000 Einwohner, also 5—6 landräthliche Kreise umfassen. Ihre Bildung hat im Wesentlichen dieselben Voraussetzungen zu beobachten, welche den Selbstverwaltungsbezirk zu einem lebensfähigen machen. Die Zusammengehörigkeit eines Bezirkes tritt besonders hervor in denjenigen Geschäften, welche die Thätigkeit sowohl der Gerichts- als der Verwaltungsbehörde ausmachen. Beide Ressorts dienen einem Ganzen und sind in den verschiedensten Beziehungen gegenseitig auf einander angewiesen. Es ist deshalb im Interesse Beider und für das Publikum zur Förderung eines prompten Geschäftsganges dringend wünschenswerth, daß ihre Bezirke in denselben Grenzen liegen.

Die neue Gerichtsorganisation darf deshalb nicht ohne Verständigung mit der Verwaltungsbehörde erfolgen. Die neuen Landgerichtsbezirke sind so zu bilden, daß sie zugleich Verwaltungsbezirke und Selbstverwaltungskörper werden können.

Die Bildung solcher Bezirke bringt auch über die Schwierigkeit hinweg, welche die Behandlung der Groß-Städte sonst hervorruft. Daß Berlin eine Sonderstellung einnehmen muß, ist allseitig anerkannt. Aber auch Städte wie Breslau und Frankfurt a. M. passen nicht in eine Bezirkseintheilung. Sie sind in sich abgeschlossen wohl im Stande mit eigener Kraft und ohne Beihülfe Anderer, diejenigen Einrichtungen zu treffen, welche ein großes Gemeinwesen für den öffentlichen Verkehr, für Unter-

*) Dr. Plank in seinem Gutachten zu den Waldeck'schen Anträgen. — Verhandlungen des Deutschen Juristentages Bd. I. S. 67.

Digitized by Google

stützung ihrer Armen, zur Förderung der gewerblichen und industriellen Bestrebungen, zur Pflege der Kunst und Wissenschaft zu schaffen und zu erhalten hat. Sie sind bestimmend für die gesammte Umgebung, aber nicht von derselben abhängig.

Solche Städte in einen anderen Selbstverwaltungskörper hineinzuzwängen, wäre unnatürlich. Sie bilden für sich selbstständige, unmittelbar der Staatsgewalt unterworfene Bezirke und müssen als solche behandelt werden.

Aber auch bei anderen großen Städten, mögen sie auch nicht die Selbstständigkeit eines Bezirkes beanspruchen können, wird die Vereinigung mit anderen Gemeinden zu einem Kommunalverbande großer Vorsicht bedürfen.

Das Gesetz über Einrichtung der inneren Verwaltung muß für die Monarchie auf gleichen Grundsätzen beruhen. Es darf aber nicht zu einer Schablone ausarten. Die leitenden Grundsätze ergeben sich aus dem Begriffe der Selbstverwaltung. Soweit eine Gemeinde ihre Angelegenheiten selbst verwaltet, kann sie einer Majorisirung nicht unterworfen werden. Die Selbstverwaltung von Angelegenheiten, welche den Selbstverwaltungskörper nicht berühren, ist ein Widerspruch in sich selbst. Der Staat kann Gegenstände, welche bisher der allgemeinen Landesverwaltung angehört haben, fortan der Selbstverwaltung von Gemeinden, Bezirken und Provinzen unter Vorbehalt der Staatsaufsicht übergeben. Aber eine Gemeinde-Selbstverwaltung von Staatsangelegenheiten existirt begriffsmäßig nicht.

Die Selbstverwaltung des Bezirks kann sich deshalb nicht auf die inneren Angelegenheiten der Gemeinden, sondern nur auf solche Gegenstände erstrecken, welche die Gemeinschaft mehrerer Gemeinden, die juristische Persönlichkeit derselben angehen.

Verzichtet man darauf, den zur Selbstverwaltung eines Bezirks geschaffenen Organen Befugnisse beizulegen, welche denselben ein Eingreifen in die eigensten Angelegenheiten der einzelnen Gemeinden gestatten, so verringern sich die Bedenken gegen Zusammenlegung von Stadt und Land zu einem Verwaltungsbezirke. An diesem Versuche ist die Kreisordnung gescheitert. Der Kreisausschuß erwies sich als untauglich für den Beruf einer allgemeinen Kreis-Verwaltungsbehörde, und zwar nicht allein, weil sein Bezirk zu beschränkt und die Befähigung seiner Mitglieder nicht

Digitized by Google

ausreichend ist zur Bewältigung der ihm zugewiesenen Geschäfte, sondern weil diese Geschäfte außerhalb seines Berufes liegen. Sie gehören nicht zur »Selbstverwaltung«. Die Aufsicht über die inneren Angelegenheiten der Gemeinden ist ausschließlich Sache des Staates. Die Entscheidungen der Staatsverwaltungs- und Gerichtsbehörden tragen den Charakter der Unparteilichkeit. Sie stehen außerhalb der Kreiskorporation, lediglich unter der Herrschaft des Gesetzes, über dem Partei- und Cliquenwesen der Gemeinden und Kreise. Der Kreisausschuß aber wird ernannt von einem Wahlkörper, welcher eine Interessenvertretung darstellt. Der Kreistag ist zusammengesetzt aus Abgeordneten des großen Grundbesitzes, der Landgemeinden und der Städte. Fern davon, eine Verdächtigung einer ehrenwerthen Körperschaft aussprechen zu wollen, so steht er seinem Ursprunge und seiner Bestimmung nach nicht über dem Kreise, nicht über den darin streitenden Interessen, stellt also bei aller Ehrenhaftigkeit seiner Mitglieder nicht eine Behörde dar, welcher die Voraussetzungen zu dem öffentlichen Vertrauen, zu dem Glauben an die völlige Unparteilichkeit seiner Entscheidungen innewohnen.

Diese Erkenntniß hat jetzt schon zu der Errichtung außerhalb des Kreises stehender Behörden und zu der als schädlich geschilderten Zersplitterung der Verwaltung geführt. Eine Heilung dieser Schäden ist nur möglich bei einem Zurückgehen auf die wahre Bedeutung der Selbstverwaltung. Das bedeutet keine Herabsetzung derselben, auch nicht in ihrem Einflusse auf die Staatsverwaltung. Es drängt aber in das Verwaltungssystem, welches auf einer Theilung der Gewalten beruht.

Immer wieder führt die Erörterung auf denselben Boden zurück und zwingt zu scheinbaren Wiederholungen. Auch hier bei der Frage nach der räumlichen Gestaltung der Bezirke mußte darauf eingegangen werden für den Nachweis, daß der Bezirk so umfassend sein muß, um eine Entfaltung, ein Nebeneinanderwirken der drei Gewalten zu ermöglichen; — um zu gestatten, daß neben einer in sich kräftigen, würdigen und widerstandsfähigen Bezirksvertretung eine Staatsverwaltungs- und Verwaltungs-Gerichtsbehörde Feld zu ersprießlicher Thätigkeit finden.

Digitized by Google

Zu einem tüchtigen Verwaltungsbeamten gehört mehr als ein guter Wille. Ein Beamter, welcher die Aufgaben der Verwaltung in vollem Umfange erfüllen soll, bedarf der gründlichen Vorbildung für seinen Beruf. Die gegenwärtigen Einrichtungen rauben fast die Möglichkeit zur Ausbildung neuer Kräfte. Sie vernichten den Beamtenstand. Das ist nicht das Grollen eines »verknöcherten Büreaukraten«, nicht die Eifersucht auf die Theilnahme von Laien an den Staatsgeschäften, sondern die berechtigte Sorge um Erhaltung des altbegründeten Rufes des Preußischen Beamtenstandes. Mag die »Beamtenehre« manche Auswüchse gehabt haben; — mögen Beamte und der Beamtenstand an Schwächen leiden, welche Unbequemlichkeiten und Nachtheile für die Sache und das Publikum erbringen. Diese Schwächen waren zum Theil eine Folge der fast übergroßen Verantwortlichkeit des Beamten, des Bewußtseins seines Einflusses, oft einer Ueberschätzung der eigenen Person und deren Wichtigkeit.

Möge man deshalb seine Verantwortlichkeit und seine Befugnisse scharf begrenzen. Aber mit den Schwächen beseitige man nicht die doch überwiegenden Vorzüge eines ehrenfesten Beamtenstandes, vergesse nicht, daß der Ruf Preußens, als des bestverwalteten Staates der civilisirten Welt, ohne seine Beamten nicht erworben werden konnte; — daß auch die Angriffe gegen die Thätigkeit der Beamten nicht immer ohne tendenziöse Färbung gewesen sind. Man vergesse endlich nicht, daß das Selbstgefühl der Beamten sie vor einer Servilität bewahrt hat; daß ihr Freimuth und das feste Auftreten der Regierungskollegien lange Zeit hindurch einem willkürlichen Vorgehen der Machthaber wirksamen Widerstand entgegengesetzt und dem Volke zum Schutze gedient haben.

Erhalte man den Staatsbeamten einen eigenen Wirkungskreis, welcher dem berechtigten Streben nach schaffender Thätigkeit Raum giebt; — verschone man sie vor einem sogenannten Zusammenarbeiten mit gewählten Beamten, welches diesen die Ehre, jenen die Arbeit zuweist und den Gegensatz zwischen Ehrenbeamten und bezahlten Beamten hervorruft; — bilde man Verwaltungsbehörden als Uebungsstätten für die Verwaltungswissenschaft. Die Arbeitskraft der Beamten wird noch lange Zeit — wohl immer — unentbehrlich sein. Ihre Arbeit wird

Digitized by Google

ihnen immer Einfluß gewähren. Nimmt man ihnen aber die eigene Verantwortung, die eigene Vertretung ihrer Thätigkeit, so raubt man ihnen auch die ihnen gebührende Anerkennung, welche bis dahin als Ersatz ausreichender Besoldung galt; — man nimmt ihnen das Bewußtsein, eine Ehrenstellung zu bekleiden.

Die Gegensätze der neueren Gesetzgebung sind oft frappant. Bei Berathung der Gesetzesvorlage, betreffend die Befähigung zu höheren Verwaltungsämtern, verlangte man von dem Landrathe die Ablegung der höchsten Staatsprüfung als Bedingung seiner Anstellung; — dem Regierungs- und Ober-Präsidenten stellt man in dem Bezirks- und Provinzialrathe nicht als Hülfsarbeiter, sondern — als ihm gleichberechtigte Kollegen — Mitglieder zur Seite, welchen jede Vorbildung und jede Vorübung für die ihnen zugedachte Thätigkeit fehlen darf.

Digitized by Google

III.

Eintheilung der Bezirke in Kreise und deren Bedeutung.

Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, wenngleich auch für die Provinz Posen erlassen, findet doch nach ihrem §. 182 »auf die Provinz Posen bis auf Weiteres keine Anwendung«. Ein Antrag auf deren Einführung in der Rheinprovinz fand schon vor dessen geschäftlicher Erledigung aus den Abgeordnetenkreisen selbst heftigen Widerspruch. Dort fürchtet man das Vordrängen des polnischen, hier des ultramontanen Elementes. In beiden Fällen also galten die geschaffenen Einrichtungen nicht für kräftig genug, um staatsfeindliche Bestrebungen niederhalten zu können. Leider sind aber Polen und Ultramontane nicht die einzigen Staatsfeinde. Die sozial-demokratischen Umtriebe sind Warnung genug. Wer wollte für unmöglich halten, daß in diesem oder jenem Kreise nicht diese Wühlereien zeitweisen Erfolg haben.

Die anerkannte Unbrauchbarkeit der Kreisordnung für Posen und die Rheinlande verurtheilt also die Kreisordnung selbst. Sie giebt nicht die Garantie einer festen Handhabung der Gesetze und der Aufrechthaltung gesetzlicher Ordnung.

Ihr Mangel liegt in der wiederholt gerügten Unklarheit über Wesen und Sinn einer Theilnahme von Organen der Selbstverwaltung an den Staatsgeschäften, über die Aufgaben der Staatsregierung selbst. Wer die Selbstverwaltung zu ihrem Rechte verhelfen will, muß vor Allem von dem Bewußtsein durchdrungen sein, daß die Endziele der Staatsregierung und der Selbstverwaltung gleiche, ein und dieselben sind. Der Theorie

Digitized by Google

nach müssen alle vom Staate getroffenen Anordnungen gleichmäßig allen Gemeinden im Staate wohlthätig oder wenigstens nicht schädlich sein. Thatsächlich ist dies aber nicht immer möglich. Oft genug muß der Einzelne dem Ganzen Opfer bringen. Daß aber vor einem solchen Opfer dessen Nothwendigkeit gründlich geprüft; — daß nicht rücksichtslos und ohne gewissenhafte Erörterung aller entgegenstehenden Verhältnisse über das Einzelninteresse hinweggegangen werde: — das ist ein berechtigtes Verlangen und dessen Erfüllung gleich werthvoll für den Staat, wie für den Einzelnen. Die Wünsche, Bestrebungen und Bedürfnisse der einzelnen staatlichen Korporationen gegenüber dem Staate geltend zu machen, ist Aufgabe der Landesvertretung. Die Form, in welcher eine solche Vertretung wirksam werden kann; — die Freilegung einer Bahn für den loyalen Kampf zwischen den widerstreitenden Interessen ist von der Staatswissenschaft gegeben in der Lehre von Theilung der Gewalten. Der Staat begiebt sich des ausschließlichen Rechtes der Gesetzgebung, unterwirft sich für die Gesetzgebung bestimmten Formen und fest begrenzten Rechten der Landesvertretung und unterstellt seine Organe dem Urtheile von Gerichtshöfen, welche in ihren Mitgliedern unabhängig, frei und der Staatsgewalt gegenüber widerstandsfähig sind. Die Vollzugsgewalt aber bleibt unangetastet dem Staate.

Diese im Staatsleben anerkannten Grundsätze sind in der Kreisordnung ohne Beachtung geblieben. Der Kreisausschuß vereinigt in sich alle möglichen Befugnisse sowohl der Verwaltung, als der Aufsicht, der (Lokal-) Gesetzgebung und der richterlichen Gewalt, steht seinerseits — als Kollegium — in keinerlei Abhängigkeit von einer ihm in Verwaltungsangelegenheiten allgemein vorgesetzten Behörde und greift mit seiner Thätigkeit hinein selbst in die der Ortspolizei gehörige Stellung.

Andererseits konkurrirt er mit dem eigenen Vorsitzenden, dem Landrathe, welchem »als Organ der Staatsregierung« die Führung der Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise (§. 76.) und die Ueberwachung der gesammten Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken übertragen ist (§. 77.).

Weder der Landrath, noch der Kreisausschuß haben aber

Digitized by Google

eine unmittelbare Befassung mit der Ortspolizei. Dieselbe ist für die ländlichen Ortschaften den Amtsvorstehern zugewiesen, deren »dienstliche Stellung zu dem Landrathe und dem Kreisausschusse« dahin bezeichnet wird:

> §. 66. Der Landrath und der Kreisausschuß sind befugt, für die Geschäfte der allgemeinen Landes- und Kreis-Kommunalverwaltung, sowie bei Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der zu dem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke die vermittelnde und begutachtende Thätigkeit des Amtsvorstehers in Anspruch zu nehmen.
>
> §. 67. Beschwerden über Verfügungen des Amtsvorstehers unterliegen vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen der §§. 79—83. und 135. der Entscheidung des Kreisausschusses. Die Aufsicht über die Geschäftsführung des Amtsvorstehers führt der Landrath als Vorsitzender des Kreisausschusses.

Der erste Satz des §. 67. ist aber durch den vierten Titel des Kompetenzgesetzes dahin abgeändert, daß gegen Verfügungen des Amtsvorstehers entweder Beschwerde bei dem Landrathe oder Klage bei dem Kreisausschusse zugelassen ist.

Die Frage aber, ob dem Amtsvorsteher irgend eine Behörde vorgesetzt ist, findet in den Gesetzen keine befriedigende Antwort. Der wahre Charakter seiner Stellung ist im Unklaren gelassen.

Zunächst möchte man geneigt sein, ihn für ein Organ der Selbstverwaltung zu halten; denn §. 50. bestimmt:

> »Die Organe der Amtsverwaltung in den Amtsbezirken sind nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes der Amtsvorsteher und der Amtsausschuß.«

Aber die §§. 47. und 55. belehren, daß die Eintheilung des Kreises in Amtsbezirke nur »Behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlichen Angelegenheiten« geschehen ist. Korporationsrechte sind dem Amtsbezirke nur in beschränkter Weise

> »für die nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten«

zugestanden. In seiner Eigenschaft als Polizeiverwalter ist der Amtsvorsteher also nicht Organ des Amtsbezirkes.

Digitized by Google

Die weitere Bestimmung des §. 46:

»Die Polizei wird im Namen des Königs ausgeübt« —, seine Ernennung durch den Ober-Präsidenten, seine Vereidigung durch den Landrath (§. 56.), sowie die Beurtheilung seiner »Dienstvergehen« nach dem Disziplinargesetze für die nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 (§§. 68. und 35.) leiten zu der Annahme, daß er Königlicher Beamter sei. Aber seine Bezeichnung als »Organ der Amtsverwaltung« steht solcher Annahme wieder entgegen. Man muß glauben, daß damit eine besondere Charakteristik hat gegeben werden sollen. Leider aber fehlt eine Erklärung für den Begriff der »Amtsverwaltung«.

Die Kreisordnung hatte auch nirgend bestimmt, daß eine und welche Behörde zu dem Erlasse dienstlicher Anweisungen an den Amtsvorsteher berechtigt sein solle.

Anscheinend hat der §. 39. des Kompetenzgesetzes eine ergänzende Anordnung gegeben. Es heißt darin:

> »Unberührt durch die Vorschriften der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 und dieses Gesetzes bleiben die in den gesetzlichen Vorschriften begründeten Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden, Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehen.«

Wenigstens bemerkt der Geheime Regierungsrath v. Brauchitsch in seinen »Neueren Organisationsgesetzen« zu diesem Paragraphen — Seite 231 —:

> »Der §. 39. beseitigt die aus der Fassung der Kreisordnung entstandenen Zweifel, ob eine Ueberwachung. bezw. die Uebung der davon unzertrennlichen Machtbefugnisse der höheren Polizeibehörden, auf welchen zugleich die Möglichkeit einer Verantwortung der letzteren beruht, nach wie vor stattzufinden habe.«

Außer Zweifel ist aber die Frage, ob der §. 39. die Amtsvorsteher trifft, keineswegs; — denn es fehlt noch immer eine ausdrückliche Bestimmung, ob sie einer und welcher Behörde »nachgeordnet« sind. Zwar läßt sich mit Recht behaupten: — die Ortspolizei unabhängig von der Staatsgewalt zu stellen, sei ein unmöglicher Gedanke. Damit hat der Landrath aber

Digitized by Google

wenig gewonnen; — denn auch der Kreisausschuß darf den Charakter einer »Staatsbehörde« beanspruchen. Und steht dem Landrathe auch nach §. 77. die »Ueberwachung« der gesammten Polizei im Kreise zu, so ist ihm die »Aufsicht über die Geschäftsführung des Amtsvorstehers doch nur in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses übertragen« (§. 67. al. 2).

Ob er aber in dieser Eigenschaft Dienstanweisungen seiner vorgesetzten Behörde als die seinigen ausführen darf, selbst wenn etwa das Kollegium, in dessen Namen er handelt (§. 137.), Abweichendes beschließt, möchte doch erheblichen Bedenken unterliegen.

Aber selbst angenommen, daß der §. 39. auf die dienstliche Stellung des Landraths gegenüber dem Amtsvorsteher Bezug hat, so ist dennoch der Landrath gegenüber einem renitenten Amtsvorsteher — augenblicklich wenigstens — machtlos.

Möge man auch die ebenfalls nicht völlig unzweifelhafte Frage: — ob mit Rücksicht auf die Fassung des §. 61. des Kompetenzgesetzes und der §§. 50. und 54. des Disziplinargesetzes der Landrath im Falle der Gefahr im Verzuge dem Amtsvorsteher die Ausübung der Amtsverrichtungen vorläufig zu untersagen berechtigt ist? — bejahend entscheiden, so fehlt ihm doch das Recht, statt des beseitigten Amtsvorstehers mit eigenen Maßregeln einzugreifen und selbstständig die Ortspolizei auszuüben. Er würde höchstens den Stellvertreter einberufen können.

In ruhigen Zeiten mag das genügen. Die Provinzen, in welchen jetzt die Kreisordnung gilt, sind an gesetzliche Zucht gewöhnt. Massenhafte Auflehnungen gegen das Gesetz sind Gottlob für jetzt nicht zu besorgen. Deren Möglichkeit ist aber nicht ausgeschlossen. Treten aber solche Zustände ein, so wird fraglich, ob nicht auch der Stellvertreter des Amtsvorstehers der staatsfeindlichen Richtung angehört. Die Verhältnisse können aber ein sofortiges Eingreifen gebieten. Setzt das Gesetz die Staatsgewalt hierzu nicht in den Stand, so kann dem im Eingange dieses Abschnittes ausgesprochenen Urtheile die volle Berechtigung nicht abgesprochen werden: — die durch die Kreisordnung getroffenen Einrichtungen geben nicht die gesetzliche

Digitized by Google

Handhabe, um unter allen Umständen die gesetzliche Ordnung aufrecht erhalten zu können.

Das Gesetz hat — man darf wohl annehmen: geflissentlich — eine direkte und klare Beantwortung der sich naturgemäß aufdrängenden Frage: — »Wer ist Vorgesetzter des Amtsvorstehers?« umgangen. Eine so unsichere Haltung des Gesetzes kann aber nicht ohne Reflex in der Praxis bleiben.

Ein Vergleich mit den altpreußischen Einrichtungen liegt nahe. Bis dahin unterlag die prompte Durchführung der von der Königlichen Staatsregierung getroffenen Anordnungen bis in die kleinste und entfernteste Gemeinde hinein keinem Zweifel. Jeder Beamte kannte seinen Vorgesetzten und seine Verpflichtung zum dienstlichen Gehorsam. Daß diese Sicherheit, diese Kraft und Fähigkeit der Staatsgewalt zu einheitlicher Leitung der Staatsangelegenheiten wesentlich beeinträchtigt worden, ist gewiß nicht zu viel gesagt.

Will man also ernsthaft eine Verwaltung im Staate herstellen, mit welcher sich unter allen Umständen, auch in schwierigen und kritischen Zeiten regieren läßt; welche die Staatsregierung in die Lage setzt, Zucht und Ordnung zu erhalten, Personen und Eigenthum zu schützen, ohne erst zu Ausnahmemaßregeln zu greifen, so errichte man zunächst eine scharf disziplinirte Vollzugsgewalt.

An sich steht zwar Nichts entgegen, ein Staatsamt als Ehrenamt zu übertragen. Wer aber ein Ehrenamt trägt, muß für dasselbe ganz und voll in den Dienst des Staates treten. Er muß als seine Ehre ansehen, seine Pflicht zu erfüllen und zu gehorchen. Sonst ist er kein brauchbarer Staatsbeamter, kein zuverlässiges Organ der Staatsregierung.

Die Anerkennung, daß das Institut der Landräthe dem alten Preußen wesentlich zu seinem Rufe des am Besten regierten Staates der Welt geholfen habe, darf wohl als eine allgemeine gelten. Aber die unklare Stellung, welche sie jetzt neben dem Kreisausschusse und gegenüber den Amtsvorstehern einnehmen, kann ihre Wirksamkeit nur beeinträchtigen.

Die Landräthe haben jetzt nicht mehr die volle Verantwortung; können sie auch nicht haben, weil ihre Befugnisse eingeengt, ihre Organe ihnen genommen sind. Sie selbst wieder haben

Digitized by Google

überall die Möglichkeit, sich für ihre Thätigkeit durch den Beschluß des Kreisausschusses zu decken. Und die Staatsregierung wird machtlos durch die eigenen Beamten.

Es liegt nicht in der Tendenz dieser Erörterung, das Institut der »Amtsvorsteher« zu diskreditiren und die Thätigkeit der Männer zu verkleinern, welche opferbereit sich diesem mühevollen Amte unterzogen haben. Aber der Nachweis, daß sie von dem Gesetze weder als Organe der Staatsbehörden hingestellt sind, noch auch als Organe irgend eines Selbstverwaltungskörpers gelten können; daß die ganze Einrichtung trotz ihres populären Scheines ohne inneren Werth ist, war geboten.

Man macht zwar geltend, daß der bestehende Zwang zur Uebernahme solchen Ehrenamtes allgemeine Anregung gebe, sich mit den bestehenden Gesetzen vertraut zu machen. Für das Publikum entsteht aber kein Vortheil, wenn die obrigkeitliche Gewalt in ungeübter Hand liegt. Das Experimentiren am lebendigen Körper bleibt immer eine grausame und in ihrem Erfolge zweifelhafte Lehrmethode.

Besondere Erleichterung entsteht für die Staatsregierung nicht. Neben der den Amtsvorstehern überwiesenen Thätigkeit bleibt immerhin eine Reihe von Geschäften, welche der Landrath als Organ der Staatsregierung führen muß, ohne daß ihm jetzt dazu geeignete Lokalbeamte zu Gebote stehen. Eine Requisition an den Amtsvorsteher begegnet oft genug der ablehnenden Erklärung, daß zwar ein Ehrenamt, nicht aber die Verpflichtung übernommen sei, für die den Staatsbehörden verbliebenen Arbeiten einzutreten. Dazu kommt, daß die Amtsverwaltung durch Amtsvorsteher — abgesehen von den ihnen selbst auferlegten Opfern — eine sehr kostbare ist. Die Aufwendungen für Lokal, Beleuchtung, Erheizung, Schreibehülfe, Expedienten, Amtsdiener, Gefängnißlokalitäten und Dienstreisen, wenn auch in sehr mäßiger Weise zum Ersatze liquidirt, in Verbindung mit der an vielen Stellen nothwendigen Besoldung eines kommissarischen Amtsvorstehers, lassen sich immerhin durchschnittlich für jeden Amtsbezirk auf rund 1500 Mark veranschlagen. Nimmt man 20 Amtsvorsteher für den Kreis an, so stellt dies einen Aufwand von durchschnittlich 30,000 Mark für den Kreis dar. Dafür lassen sich mindestens noch zwei Landrathsämter in jedem Kreise unter-

Digitized by Google

halten und damit Behörden zur Ausübung der ländlichen Ortspolizei gewinnen, welche die Garantie der Zuverlässigkeit in sich tragen.

Vielleicht ist es eine Schwäche der hier auf dem Papiere unternommenen Organisation, daß sie nicht auf eine städtische und ländliche Gemeindeordnung zurückgreift. Keineswegs soll die Bedeutung der Gemeinden und ihrer Verfassung für das Staatsleben verkannt werden, die städtischen und ländlichen Gemeindeordnungen in Preußen sind aber so gesunden Ursprunges, daß eine Abänderung in ihren Grundzügen kaum zu wünschen oder zu befürchten ist. Wie das Gemeindestimmrecht, die Beitragspflicht zu den Kommunallasten, das Verhältniß der Gemeindevertretung zu den Magistraten und Gemeindevorstehern geordnet wird: — das Alles ist für sich wichtig genug, wird aber die Gesammtorganisation des Staatswesens nur in geringer Weise berühren.

Die Frage, in wie weit man die Bürgermeister in den Städten gegenüber der Staatsregierung verpflichten will, kann Einfluß gewinnen auf die Stellung der Landräthe. Je loser sich die Beziehung dieser städtischen Beamten gegenüber der Staatsbehörde gestaltet, desto mehr erhält die Letztere die Pflicht, sich ihren Einfluß durch eigene Beamte zu wahren.

Ebenso kann in Ansehung der ländlichen Verhältnisse wohl die Frage entstehen, ob nicht die Gleichstellung einzelner Gutshöfe als Gutsbezirke mit den Gemeinden mindestens zu beschränken; — ob nicht die Bildung von Gesammtgemeinden anzustreben. Aber das läßt sich schon jetzt mit einiger Sicherheit annehmen, daß selbst, wenn ein solcher Plan Leben gewinnen sollte, diese Korporationen doch nicht die erforderliche Kraft gewinnen werden, um als Träger der Ortspolizei einzutreten.

Es ist kein Widerspruch gegen die bisherige Erörterung, wenn die Uebertragung der Ortspolizei an Gemeinden und deren Organe für zulässig erachtet wird. Die Erinnerung daran, daß nach der Kreisordnung der Amtsvorsteher weder Organ des Staates, noch einer staatlichen Korporation ist, erscheint nicht überflüssig. Eine fest konstituirte städtische Gemeinde aber, deren nahes Interesse eine geordnete Polizei ist, bietet dem Staate in seinen Organen die erforderliche Garantie. Denn die Staats-

Digitized by Google

behörde wird und muß verlangen können, daß Bürgermeister nicht ohne eine gesetzlich festgestellte Befähigung angestellt werden und daß die Uebung der Polizei unter Aufsicht des Staates geschehe. Den nothwendigen Schutz gegen Uebergriffe der Staatsbehörde gewährt ja ein unabhängiger Verwaltungs-Gerichtshof. Nur in denjenigen großen Städten, in welchen die Ortspolizei unmerklich in eine Staatspolizei übergeht, wird die Bestellung Königlicher Orts-Polizeibehörden auch künftig unentbehrlich sein.

Für das platte Land aber bieten sich die Landräthe als die für Uebernahme der Ortspolizei geeigneten Beamten dar.

Der Kreis in seiner bisherigen Begrenzung ist, wie darzulegen versucht, zu klein, um zu einem in sich abgeschlossenen Verwaltungsbezirke für Stadt und Land dienen zu können, — einem Bezirke, welcher mit voller Kraft die bislang von einer Centralstelle aus geführten Staatsgeschäfte umfassen soll.

Die Kreise sind aber zu groß zu bloßen ländlichen Verwaltungsbezirken. Ihre Eintheilung in kleine, selbstständige Amts- und Polizeibezirke würde aber den Landrath fast entbehrlich machen und der gesammten Verwaltung die sichere, erprobte, solide Grundlage nehmen. Es bleibt ja möglich, doch immerhin zufälligen Umständen überlassen, in ländlichen Bezirken geeignete Beamte für Ausübung der Ortspolizei zu gewinnen. Solche Möglichkeit bietet aber nicht die den Staatseinrichtungen unentbehrliche, feste Grundlage. Das große Geheimniß einer guten Verwaltung liegt in der Zuverlässigkeit der in der untersten Instanz fungirenden Beamten. Die Provinz Posen mit ihren Distriktskommissarien mag diesen Satz illustriren. Dagegen dürfen die Hannoverschen Einrichtungen in dieser Richtung als mustergültig hingestellt werden. Die Achtung und das Vertrauen, welche die Hannoverschen Amtshauptmänner begleiten, machen diese Beamten zu wahren Stützen der Regierung, ohne ihrer Volksthümlichkeit Eintrag zu thun. Unsere Landräthe sind aus demselben Stoffe. Es kommt nur darauf an, daß man von ihrer Stellung und Thätigkeit einen, den veränderten Verhältnissen entsprechenden Gebrauch macht. In einem Kreise mit etwa 20—25,000 ländlichen Einwohnern ist der Landrath sehr wohl im Stande, die ländliche Ortspolizei selbst zu verwalten.

Digitized by Google

Im Regierungsbezirke Stralsund hat bis zur Einführung der Kreisordnung die Ortspolizei für das platte Land mit vereinzelten Ausnahmen in der Hand des Landraths gelegen. Die insulare Lage einzelner Kreistheile, die noch schlechten Kommunikationsmittel haben zwar einzelne Schwierigkeiten erbracht, geben aber in Verbindung mit den in der Provinz Hannover gemachten Erfahrungen Anhalt für die Annahme, daß der Verwaltungsbezirk für die ländliche Ortspolizei nicht allzu enge Grenzen fordert, wenn nur die Person des dazu berufenen Beamten Garantie für seine Umsicht gewährt.

Schon bisher fanden die Landräthe in ihren Kreiseingesessenen geeignete Unterstützung. So stand ihnen zwar die Ausübung der Wegepolizei für den ganzen Kreis zu. Der Kreis war aber wieder in einzelne Bezirke getheilt, für welche Wegekuratoren und Wegeinspektoren von den Kreisständen als Hülfsbeamte des Landraths erwählt waren. Ebenso bestanden Kommissarien für das Feuerlösch-, das Deich- und Entwässerungswesen. Nichts steht entgegen, auch jetzt für solche Zwecke Bezirke zu bilden und in ihnen Kommissarien der Landräthe mit noch mehr ausgedehnten Exekutivbefugnissen, als sie bisher besaßen, zu bestellen. Zur Seite des Landraths und stets in der Lage, sich dort Rath und Instruktion zu holen, kann deren Thätigkeit nur eine erwünschte, sie selbst befriedigende sein, während die jetzigen, gewissenhaften Amtsvorsteher oft genug ohne Rückhalt zugestehen, daß gegenüber der nothwendig verwickelt gewordenen Gesetzgebung sie zu einer selbstständigen Verwaltung nicht im Stande seien, wenigstens nicht ohne Schädigung der ihnen zunächst liegenden wirthschaftlichen Interessen. Das vielfache, unentbehrliche Schreibwerk ist nicht ihre Sache. Will man aber die Amtsbezirke vergrößern und dadurch den Amtsvorsteher in die Lage setzen, einen eigenen, geübten Sekretär zu halten, so würde thatsächlich der Schwerpunkt der Verwaltung in der Hand dieses Sekretärs liegen.

Das ist gewiß nicht wünschenswerth.

Sei es gestattet, den hier angedeuteten Plan in seinen äußeren Umrissen zu skizziren.

Der Landrath würde fortan als Königlicher Staatsbeamter einem Kreise vorstehen, welcher eine ländliche Bevölkerung von 20—25000 Einwohnern umfaßt und in demselben

Digitized by Google

für Stadt und Land die nothwendig durch einen Staatsbeamten zu erledigenden Geschäfte, namentlich also des Militärersatz- und Kriegsleistungswesens, der Verwaltung und Erhebung der direkten Staatssteuern, soweit sie nicht den Gemeinden zu übertragen ist, der für Staatszwecke zu führenden Statistik und der Wahlen zu den Bezirks-, Landes- und Reichsvertretungen,

für das platte Land aber die gesammte Ortspolizei in voller Ausdehnung

zu führen haben.

Die normale Höhe der Einwohnerzahl des Kreises für Stadt und Land wird auch annähernd schwer zu bestimmen sein. Die Befassung des Landraths mit städtischen Angelegenheiten ist aber eine verhältnißmäßig so geringe, daß die Zugehörigkeit selbst einer größeren Stadt zum Kreise ohne merklichen Einfluß auf den inneren Umfang seiner Geschäfte bleibt.

Der Kreis zerfällt in Amtsbezirke. Für jeden Amtsbezirk werden aus den Eingesessenen je eine Person oder mehrere Personen bestellt, welchen Namens des Landraths, als Vertreters der Ortspolizei und unter dessen Aufsicht als Amtleuten folgende Pflichten und Befugnisse zufallen:

1. Die Führung der Standesregister — mit Ausschluß der daraus zu entnehmenden, von den Landräthen zu fertigenden statistischen Nachweisungen —;
2. die Sorge für Unterhaltung der öffentlichen Wege, Deiche, Uferbefestigungen, Ent- und Bewässerungsanlagen, welche mehreren Gemeinden ihres Amtsbezirks gemeinsam dienen;
3. die polizeilichen Anordnungen bei Feuers- oder Wassersnoth, bei öffentlichen Zusammenkünften, Vereinen und Aufläufen, namentlich auch gelegentlich von Märkten, Volksbelustigungen oder öffentlichen Aufzügen;
4. die Ertheilung des Befehls zu polizeilichen Festnahmen und Haussuchungen, wenn nicht ein Fall der Verfolgung nach frischer That, wohl aber der Gefahr im Verzug vorliegt — sofern die deutsche Strafprozeßordnung dies gebieten oder zulassen wird —;
5. die Vertretung des Landraths bei einzelnen lokalen Ge-

Digitized by Google

schäften, soweit dies nach der allgemeinen, den Landräthen zu ertheilenden Dienstinstruktion oder durch besondere Genehmigung der vorgesetzten Behörde in dem einzelnen Falle für zulässig erklärt wird,

und zwar in der Art, daß alle diese Geschäftszweige zusammen einem Amtmanne zufallen, oder daß sie unter mehrere Personen je nach ihrer besonderen Qualifikation für die eine oder die andere Thätigkeit vertheilt werden.

Dem Landrathe möge ein Kreisausschuß zur Seite stehen zur Vertretung der zu seinem Kreise gehörigen ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke, gebildet im Wesentlichen nach den im §. 51. der Kreisordnung vorgesehenen Bestimmungen und mit den im §. 52. a. a. O. eingeräumten Befugnissen, aber mit dem Zusatze, daß ihm der Vorschlag der zu Amtleuten zu ernennenden Personen zusteht.

Diese Einrichtungen beeinträchtigen das kommunale Leben und die Selbstverwaltung innerhalb der einzelnen Gemeinden in keiner Weise.

Dem kommunalen Zusammenwirken der städtischen und ländlichen Gemeinden, ihrem Einflusse und ihrer Theilnahme an der Gesammtverwaltung des Bezirkes wird volle und freie Bahn an jener Stelle eröffnet.

Grundbedingung aber für eine gedeihliche, kräftige Bezirksverwaltung bleibt, daß sie sich stützen kann auf eine fest geregelte, leicht übersichtliche, durch Disziplin zusammengehaltene Verwaltung der einzelnen Bezirkstheile. — Daß dieselbe streng gesetzlich, den wahren wirthschaftlichen und politischen Interessen des Bezirks und dessen Gemeinden entsprechend gehandhabt werde, ist die Sorge der geordneten Vertretung des Bezirks, der Organe der Selbstverwaltung in Verbindung mit einem unabhängigen Bezirks-Verwaltungsgerichte.

Die Neuorganisation der inneren Verwaltung, wenn auch zunächst nur für sechs, thatsächlich für fünf Provinzen mit der Kreisordnung in Angriff genommen, soll doch die ganze Monarchie treffen.

Dieser Gedanke hat vorzugsweise bei den hier vorgelegten Vorschlägen leitenden Einfluß gehabt. Die Theilung der Provinz in Bezirke bis zu 300,000 Einwohnern, der Bezirke in Kreise

Digitized by Google

von 20—25,000 Einwohnern ländlicher Bevölkerung, läßt sich fast überall durchführen. — Der Uebergang der Schulaufsicht auf die Staatsbehörden fordert geeignete, mit Autorität ausgerüstete Kräfte.

Fern davon, dem Schulgesetze sein Schicksal voraussagen zu wollen, dürfte doch demselben der Weg wesentlich gebahnt erscheinen, wenn sich in dem Landrathe für den — verkleinerten — Kreis ein zur Leitung der Kreis-Schulinspektion befähigter Beamter darbietet, welchem vielleicht je für die wirthschaftliche und technische Beurtheilung der einschlägigen Fragen Vertreter der Gemeinde und der Schule zur Seite zu stellen.

Ob Städte mit mehr als 25,000 Einwohner als eigene Stadtkreise zu etabliren, bleibt offene Frage. Prinzipielle Bedeutung hat sie nicht. Für solche Städte, in welchen die Ausübung der Ortspolizei durch Königliche Polizeidirektoren oder Präsidenten vorbehalten ist, scheint selbstverständlich, daß sie dem landräthlichen Kreise überhaupt fern bleiben.

Digitized by Google

IV.

Die innere Organisation der Bezirksverwaltung.

Nach der Grundidee der Kreisordnung sollte sich die Dezentralisation der Staatsverwaltung bis in den Kreis erstrecken und die so dezentralisirte Verwaltung ihren Träger in der Kreiskorporation und deren Organen finden. Die vorstehende Ausführung hat den Nachweis versucht, daß die weitere Gesetzgebung selbst diese Grundidee aufgegeben und thatsächlich der Kreiskorporation und deren Organen die ihnen zugedachte Stellung wieder entzogen habe. Der durch die Provinzialordnung und das Kompetenzgesetz dafür gegebene Ersatz ist als dauernd brauchbar nicht anerkannt unter dem ferneren Nachweise, daß die neben dem Kreisausschusse und an Stelle desselben berufenen Behörden — der Bezirks- und Provinzialrath — weder zu dem Kreise, noch zu dem Bezirke in einer Beziehung stehen, welche den Grundsätzen einer Selbstverwaltung entspricht; — daß durch alle diese Einrichtungen zwar eine Zersplitterung der Staatsgewalt, aber keine Dezentralisation derselben auf politische Körperschaften im Staate herbeigeführt sei.

Wiederholt betont ist die Forderung, daß eine auf Selbstverwaltung basirte Staatsverwaltung der von der Staatswissenschaft und für die Preußische Staatsverfassung selbst als Grundlage acceptirten Lehre von der Theilung der Gewalten folgen müsse; — daß ohne feste Grenzbestimmung für jede dieser Gewalten entweder die Staatsgewalt, oder die Selbstverwaltung — in beiden Fällen aber das Ganze und das Publikum geschädigt werde; — daß also klar und durchsichtig vorweg definirt werden müsse, welche Rechte und Pflichten der Selbstverwaltung, der

Digitized by Google

Staats-Verwaltungsbehörde und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzusprechen sind.

Gegenüber den idealistischen Auffassungen der neueren Gesetzgebung mag die Aufstellung vielleicht hausbacken klingen: — der Schwerpunkt jeder Verwaltung liegt in dem Budget. Der Etat stellt die Bedürfnisse des Haushalts fest; — veranschlagt die Einnahmen und regelt die Ausgaben. Bekanntlich umfaßt der Haushaltsetat jedes Verwaltungskörpers alle einzelnen Verwaltungszweige in je besonderen Titeln. Uebergiebt der Staat also einen Theil der ihm zustehenden Verwaltung einem Selbstverwaltungskörper, so folgt daraus, daß dieser Selbstverwaltungskörper für die Kosten seiner Verwaltung aufkomme.

Die Ausbildung einer Selbstverwaltung muß also mehr und mehr dahin führen, für den derselben überlassenen Verwaltungszweig die Staatskasse als solche zu entlasten, die Steuerkraft des Landes dafür nicht in Anspruch zu nehmen, die Aufbringung der Betriebsmittel vielmehr jedem Selbstverwaltungskörper für sich zu überlassen. Aus diesen Pflichten ergeben sich die Rechte.

Die erste unabweisliche Folge ist das Budgetrecht des Selbstverwaltungskörpers. Selbstredend beschränkt sich dasselbe nicht blos auf jährliche Feststellung des Etats. Es muß sich auf die Mitwirkung bei allen Anordnungen der Verwaltung erstrecken, welche auf den Haushalt, sowie auf die Steuerkraft und Erwerbsthätigkeit des Bezirks und seiner Angehörigen direkt oder indirekt Einfluß haben.

Diese Thätigkeit der Bezirksvertretung darf aber nicht ohne Berücksichtigung der Interessen der Gesammtheit des Staates bleiben. Die Sorge für ein dauerndes Zusammengehen des Bezirks mit den anderen Bezirken; — für ein einheitliches Zusammenwirken aller Glieder des Staates; — die Wachsamkeit, daß die Gesetze und Verordnungen des Landes und Bezirkes gleichmäßig gehandhabt und befolgt werden; die Sammlung einer Kenntniß über das gesammte Leben des Bezirks; — die Prüfung, ob die bestehenden gesetzlichen Verordnungen überall den Bedürfnissen des Landes entsprechen; — die Anregung zu einer gleichmäßig mit dem Leben fortschreitenden Gesetzgebung: — das ist die schwere und unveräußerliche Aufgabe der Staatsgewalt.

Digitized by Google

Die Sicherung endlich, daß sich die staatliche Vollzugsgewalt innerhalb der Grenzen ihrer Befugniß bewege; — daß andererseits die nach dem Gesetze berechtigten Forderungen zur Führung der Verwaltung Seitens der Organe der Selbstverwaltungskörper Anerkennung und Gewährung finden, — mit einem Worte: — die Wacht des Gesetzes liegt in der Hand der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Uebertragung ausgedehnter Befugnisse des Staates an die Bezirksvertretung setzt nothwendig voraus, daß der Staat kräftige Organe zur Wahruug der eigenen Rechte, der Interessen des gesammten Staatswesens behalte. Ein Prozeß läßt sich nur führen zwischen Parteien. Die Befassung von Organen oder Abgeordneten des Selbstverwaltungskörpers mit den Geschäften der Vollzugsgewalt kann nur störend wirken. Gerade dadurch wird das Mißtrauen, dieses Kennzeichen der Schwäche, wach erhalten: — die Staatsregierung muß in steter Sorge sein, ob auch ihre Macht unangetastet bleibt; und das Publikum sieht auf die zu der Vollzugsgewalt berufenen Mitbürger mit der Besorgniß, daß sie sich durch die Staatsgewalt zum Nachtheile des Bezirks und des Einzelnen beeinflussen lassen.

Bis in die Gemeinde hinein muß die Staatsgewalt für eine freie, selbstständige Thätigkeit fest organisirt sein; — sonst fehlt ihr die Möglichkeit, mit eigenen Augen zu sehen, mit eigenen Ohren zu hören, — die Möglichkeit, eine umfassende Kenntniß zu erlangen und Anordnungen zu erlassen, für welche sie die ihr obliegende Verantwortlichkeit übernehmen kann.

Nur bei dem Verwaltungsgericht ist die Betheiligung gewählter Mitglieder durch innere Gründe zu rechtfertigen. Das Verwaltungsgericht ist seiner Bestimmung nach ein Schiedsgericht für den Streit zwischen dem Interesse der Behörde und von Privaten oder Korporationen im Staate. Die Entscheidung kann nur einem unabhängigen Kollegium anvertraut werden. Die Staatsbehörde ernennt ihrerseits Richter, behält aber immerhin Macht genug, um den Gedanken an die Möglichkeit ihrer Beeinflussung wach zu halten. Die Abordnung von gewählten Mitgliedern der Bezirksvertretung beseitigt solche Befürchtung. Die Einsetzung eines höchsten Staatsgerichtshofes giebt die äußerst mögliche Sicherung. Leider hat die bisherige Gesetzgebung den

Digitized by Google

Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht definirt. Ein nicht definirbarer Begriff ist eben kein Begriff. Der unterlassenen Klarstellung dieses Begriffes ist zuzuschreiben, daß der Verwaltungsgerichtsbarkeit die ihr zukommende Stellung vorenthalten ist. Sie verschuldet die Kasuistik des Gesetzes, welche dem Leben und dessen Mannigfaltigkeit fremd gegenüber steht.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das vom Staate auf einen nach Vorschrift der Gesetze gebildeten Gerichtshof übertragene Recht zur Entscheidung über die Gesetzlichkeit und Berechtigung der von Behörden des Staats oder im Staate vorgenommenen Amtshandlungen, amtlich getroffenen Anordnungen oder erhobenen Forderungen gegenüber der dadurch vermeintlich in ihren Rechten verletzten oder bedrohten (physischen oder juristischen) Person.

Hält man diese Definition fest, so folgt daraus zunächst, daß in einer Verwaltungsstreitsache immer mindestens eine Partei eine öffentliche — sei es Staats-, sei es Kommunal- — Behörde sein muß. Selbst die Streitigkeiten zwischen Armenverbänden, welche in Gemäßheit des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 25. Juni 1870 und des Preußischen Ausführungsgesetzes vom 8. März 1871 resp. der dasselbe abändernden und ergänzenden Bestimmungen der Kreisordnung und des Gesetzes vom 3. Juli 1875 den Bezirks-Verwaltungsgerichten als der ersten Instanz überwiesen sind, erfüllen diese Voraussetzung; — denn dem Armenverbande ist der Charakter einer Gemeinde, seinem Vorstande der einer Gemeindebehörde ausdrücklich beigelegt.

Die Annahme dieser Definition Seitens der Gesetzgebung würde aber die gegenwärtig einengende Kasuistik, welche fast zur Klageformel zurückgeht, entbehrlich machen und die Stellung der Verwaltungsgerichte gegenüber den Staats- und Selbstverwaltungsbehörden klären. Als eine Verschiebung der gegenseitigen Stellung erscheint zunächst die im Titel IV. des Kompetenzgesetzes alternativ freigegebene Klage oder Beschwerde gegen Verfügungen einer Polizeibehörde. Man kann ganz absehen von deren mannigfachen, praktischen Unzuträglichkeiten, für welche hier nur eine beispielsweise Andeutung Platz finden mag: —

Digitized by Google

Erläßt der Polizeiverwalter einer kleinen Stadt eine Verfügung, so findet dagegen entweder Beschwerde bei dem Regierungspräsidenten oder Klage bei dem Kreisausschusse statt (§§. 30. u. 31.). Die Anbringung eines Rechtsmittels schließt das andere aus (§. 32.), — aber doch nur für eine und dieselbe Person. Erläßt aber der Polizeiverwalter mehrere, völlig gleichlautende Verfügungen an verschiedene Personen, so kann Keiner derselben das Wahlrecht verschränkt werden. Daß aber dann zwei Nachbarn bei völlig gleicher Sachlage der Eine Recht, der Andere Unrecht erhalten gegenüber dem Polizeiverwalter, liegt gewiß nicht außer dem Bereiche der Möglichkeit. Zu welchen ernsten und komischen Verwickelungen dies führen kann und muß, mag unausgemalt bleiben.

Das wesentlichste Bedenken erweckt aber die, beiden alternativ zugelassenen Rechtsmitteln — der Klage und der Beschwerde — zugeschriebene Verschiedenheit ihrer materiellen Bedeutung und Wirksamkeit. Eine Klage — sie möge nach §. 30. »gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten bezw. Ober-Präsidenten bei dem Ober-Verwaltungsgerichte«, oder nach §. 31. »an Stelle der Beschwerde« bei dem Kreisausschusse oder Bezirks-Verwaltungsgerichte angebracht werden, kann nur darauf gestützt werden:

1. daß der angefochtene Bescheid auf Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe,
2. daß die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden.

Danach ist also anscheinend mit einer Beschwerde mehr zu erreichen, als mit einer Klage. Worin aber dies »Mehr« bestehen soll, ist an sich nicht verständlich gemacht. Denn Niemand hat ein Recht zur Beschwerde über die Polizeibehörde, wenn deren Verfügung nach allen Richtungen hin gesetzlich und den thatsächlichen Verhältnissen entsprechend gewesen ist. Das Gesetz kann auch nicht gemeint haben, daß etwa nur die Beschwerdeinstanz sogenannte Billigkeits- oder Zweckmäßigkeitsgründe berücksichtigen dürfe. Klage, wie Beschwerde zwingen zu

Digitized by Google

eingehender Prüfung des vorliegenden, individuellen Falles. Muß nach Lage des Falles die erlassene Verfügung als eine unbillige oder unzweckmäßige anerkannt werden, so können die — äußeren oder inneren — Thatsachen, welche die polizeiliche Verfügung vorausgesetzt hatte oder voraussetzen mußte, nicht vorhanden gewesen sein. Das Verwaltungsgericht würde also ebenso, wie die Aufsichtsbehörde Abänderung oder Aufhebung der angegriffenen Verfügungen anordnen müssen.

Herr v. Brauchitsch bemerkt zwar in seinen »Neueren Organisationsgesetzen« zu diesem Paragraph unter Note 4:

> »Die unter 1. und 2. angeführten Momente bezeichnen an sich die Grenzen des Verwaltungsrichters überhaupt, soweit derselbe in Kollisionsfällen zwischen Polizeibehörden und Einzelnen zu entscheiden berufen ist; — wenn — im Titel V. — die Klage in einer Anzahl von Fällen ohne diese Beschränkung gegeben ist, so beruht dies darauf, daß das Gesetz in diesen Fällen die polizeiliche Thätigkeit so bestimmt begrenzt hat, daß für ein administratives Ermessen kein Raum bleibt. Eine solche gesetzliche Begrenzung der polizeilichen Wirksamkeit hat jedoch nicht auf allen Gebieten stattgefunden, vielmehr verfährt die Polizei meist auf Grund weit gehaltener gesetzlicher Vollmachten. Diesen gegenüber mußten die Grenzen zwischen Verwaltungsrechtsprechung und Verwaltung durch eine Formel, wie sie im Absatze 3. unter 1. und 2. gegeben ist, ausdrücklich bezeichnet werden.

Das »administrative Ermessen« der Polizeibehörde muß naturgemäß weite — immerhin aber gesetzliche — Schranken haben. Je weiter diese Schranken sind, desto dringender ist das Bedürfniß nach Sicherung gegen deren Ueberschreitung, — gegen die Willkür. Daß das Verwaltungsgericht aber zu der Prüfung befugt sein soll, »ob aus den vorliegenden Thatsachen objektive polizeiliche Motive der angefochtenen Verfügung erkennbar sind, oder ob dieselben etwa auf Willkür (Chikane) beruhe«, erkennt auch Herr v. Brauchitsch an.

Die eigentliche Bedeutung jener »Begrenzung« wird nur verständlich durch die Erinnerung, daß der Begriff der »Verwaltungsgerichtsbarkeit« gesetzlich nicht festgestellt ist. Nur deshalb

Digitized by Google

ist die Andeutung nothwendig erschienen, daß die Prüfung des Verwaltungsrichters sich lediglich auf den gerade vorliegenden Fall zu beschränken, nicht aber dahin auszudehnen habe, ob etwa aus anderen, die Privatpartei garnicht berührenden Gründen ein anderes Verfahren der Polizeibehörde angezeigt gewesen wäre, welches die — an sich berechtigte — Maßregel entbehrlich machen würde; — mit anderen Worten: Die Verwaltungsgerichtsbarbeit hat mit der Exekutive keine Befassung und nur zwischen den Parteien über den gegebenen Fall Recht zu sprechen.

Es ist dies ein aus dem Begriffe der Verwaltungsgerichtsbarkeit unmittelbar folgender Satz. Die besprochene Beschränkung, wie sie hier hingestellt ist, scheint daher nur geeignet, Mißverständnisse und den Gedanken zu erregen, als könne die Polizei außerhalb des Gesetzes stehen, — als existire eine Schranke, hinter welcher sie durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erreichbar ist. Sie ist also dem Vertrauen zu der Gesetzlichkeit der Verwaltungsbehörden schädlich.

Es widerspricht aber der nothwendigen Einheit der Verwaltung, wenn mit Vorbeigehen der vorgesetzten Behörde sofort mit einer Klage gegen die Unterbehörde vorgegangen wird. Eine Klage wird erst nöthig, wenn die Aufsichtsinstanz nicht Remedur schaffen will oder — nach ihrer Auffassung — nicht schaffen kann. Die Möglichkeit und Gelegenheit dazu muß ihr aber immer gegeben werden.

Aufgabe der Gesetzgebung muß es deshalb sein, diesen berechtigten Anspruch der Verwaltungsbehörde und zwar in solcher Weise zu erfüllen, daß dem vermeintlich in seinen Rechten Bedrohten oder Verletzten ohne jede Verschleppung der Sache der Weg zum Verwaltungsgerichte unter allen Umständen gesichert bleibt.

Dies läßt sich aber in einer den Interessen des Publikums wie der Verwaltung und der gegenseitigen Stellung der Behörden entsprechenden einfachen Weise erreichen:

> Wer Remedur gegen eine polizeiliche Verfügung sucht, hat bei der vorgesetzten Behörde seine Beschwerde anzubringen. Derselben liegt die Pflicht der Prüfung — und zugleich ob, der

Digitized by Google

für begründet erachteten Beschwerde sofort Abhülfe zu verschaffen und die dazu geeignete Verfügung zu erlassen; — sofern aber die polizeiliche Verfügung gerechtfertigt oder wenigstens nicht unzweifelhaft ungerechtfertigt erscheint, die Sache mit ihrer resp. der von der angegriffenen Unterbehörde erforderten Erklärung zur Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht abzugeben.

In dieser Weise reiht sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit als ein unentbehrliches Glied für die gesammte Verwaltungsorganisation ein. Der Staatsbehörde bleibt volle Kenntniß aller im Bezirke erhobenen Beschwerden, der von den untergebenen Behörden befolgten Grundsätze des Verfahrens, ihrer Auslegung der Gesetze und Verordnungen, die Möglichkeit und Gelegenheit zur unmittelbaren Einwirkung auf dieselben, zur Vertretung des stattgehabten Verfahrens und des angegriffenen Beamten vor Gericht und — gegebenen Falles — zur Anrufung der höchsten Instanz, um einheitliche, feste Grundsätze für die von ihr zu leitende Verwaltung in Uebereinstimmung mit der Landesregierung zu gewinnen.

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ohne vorgängige Klarstellung ihres Begriffs und Inhalts hat aber zu Eingriffen in unzweifelhaft der Vollzugsgewalt zustehende Befugnisse und Verpflichtungen Veranlassung gegeben.

Beispielsweise mag in dieser Beziehung auf die in Kraft gebliebenen §§. 61. und 135. II. der Kreisordnung, betreffend das Verfahren in Wegeangelegenheiten, hingewiesen werden.

Wird die Verpflichtung zu einer Handlung oder Leistung in Beziehung auf den Wegebau, welche im Interesse des öffentlichen Verkehrs nothwendig ist, von den dazu Aufgeforderten in Abrede gestellt, so hat die Polizeibehörde nicht mehr das Recht einer vorläufigen Entscheidung, sondern nur die Verpflichtung zur Instruktion der Sache und Einreichung der Verhandlungen an den Kreisausschuß. Dadurch wird die Stellung der Polizeibehörde verschoben, der nur schädlichen Verschleppung der Sache Raum gegeben und ohne Noth ein Preßverfahren herbeigeführt. Hätte die Polizeibehörde die Verpflichtung behalten, nach einer

Digitized by Google

summarischen Untersuchung unter Zuziehung der Betheiligten die erste Entscheidung zu treffen, so wird denselben Zeit zur Ueberlegung, sowie zur Rückfrage bei einem Rechtsverständigen. In der Regel wird die von einem erfahrenen, unparteiischen Beamten abgegebene Entscheidung Achtung und Gehorsam finden. Glaubt sich der Verurtheilte dabei nicht beruhigen zu können, so ist durch die abgeschlossene Untersuchung dem erkennenden Richter wirksam vorgearbeitet. Naturgemäß wird der Polizeiverwalter, welcher seine Entscheidung vor Gericht später zu vertreten hat, zu weit größerer Sorgfalt angeregt, als derjenige, welchem nur eine Instruktion der Sache obliegt.

In gleicher Weise verhält es sich mit den im Titel V. Abschnitt IX. des Kompetenzgesetzes behandelten Streitigkeiten im Gebiete der Wasserpolizei.

Die Sicherung des Rechtsweges — sei es bei den ordentlichen Gerichten, sei es bei dem Verwaltungsgerichte — weist eher auf eine Erweiterung, als auf eine Einschränkung der polizeilichen Befugnisse hin.

Bei konsequentem Festhalten des Begriffs der Verwaltungsgerichtsbarbeit einerseits, zugleich aber der der Staatsbehörde zufallenden Aufgabe wird aber endlich die jetzt der Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogene Entscheidung derselben in allen den Fällen eingeräumt werden müssen, in welchen es sich um die Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Gemeinden handelt, namentlich also bei Veränderung der Gemeindegrenzen, Auseinandersetzung darüber (§. 40. des Kompetenzgesetzes), Veräußerung und Belastung von Gemeindegrundstücken, Gemeindebeschlüssen über Statuten zur Bildung einer Gemeindevertretung, über Aufbringung der Gemeindeabgaben und Dienste (§§. 43. u. 42.), über Vertheilung der Einquartierungslast (§. 80.) u. s. f. In allen solchen Fällen liegt keine Veranlassung vor — einerseits der Staatsbehörde ihr Recht der Bestätigung und Genehmigung, andererseits der Gemeinde den Weg zum Verwaltungsgerichte zu entziehen, falls die Genehmigung versagt wird.

Der Verwaltungsgerichtshof ist nicht berufen zu einer civilrechtlich juristischen Entscheidung über Fragen des Mein und Dein. Seine Aufgabe bewegt sich wesentlich im Gebiete des Staatsrechts, in den Forderungen des Staats- und Gemeindelebens.

Digitized by Google

Die Betheiligung eines Laienelementes hält die rein abstrakte Anschauung des Juristen fern.

Es ist deshalb auch ferner nicht geboten, die Entscheidung über die Gewährung einer Armenunterstützung und deren Höhe und Art von seiner Kompetenz auszuschließen, überall aber festzuhalten: — Die nächste Entscheidung gehört der Aufsichtsbehörde. Glauben die Betheiligten sich bei dieser Festsetzung nicht beruhigen zu können, so bleibt ihnen die Klage bei dem Verwaltungsgerichte.

Dem Zwecke und dem Rahmen der vorliegenden Skizze kann es kaum entsprechen, das Verfahren im Einzelnen zu erörtern. Die Andeutung mag aber ihre Stelle finden, daß bei einer scharfen Sonderung der verschiedenen, der Vollzugs- und verwaltungsrichterlichen Gewalt gebührenden Stellung ein einfacher Geschäftsgang wesentlich erleichtert wird. Das Verwaltungsgericht ist ausschließlich **entscheidende** Behörde. Das gesammte Material zur Entscheidung ist demselben durch die Staatsbehörde zuzuführen: — Der Schriftwechsel, soweit er erforderlich, läßt sich füglich durch die Verwaltungsbehörde vermitteln. Ebenso würde die Vollstreckung der gefällten Entscheidungen nach allen Richtungen hin dieser Behörde zufallen. Weitläufige Büreau-, Registratur- und Kasseneinrichtungen für das Verwaltungsgericht sind deshalb entbehrlich.

In Ansehung der Gestaltung der Bezirks-Verwaltungsbehörde läßt sich streiten, ob sie als eine kollegiale oder eine persönliche einzurichten.

Eine durchgreifende Bedeutung für das Ganze der Verwaltungsorganisation möchte dieser Frage kaum zuzugestehen sein. Es handelt sich hier wesentlich um Zweckmäßigkeitsgründe.

Die kollegiale Verfassung der bisherigen Bezirksregierungen galt als ein wesentlicher Schutz gegen ministerielle Willkür. Die Berechtigung dieser Kollegien, nach ihrer freien Ueberzeugung abzustimmen und zu entscheiden, bewahrte sie vor der wenig beneidenswerthen Stellung bloßer Expedienten und förderte die Gesetzlichkeit.

Deren Schutz ist durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausreichend gegeben. Dennoch möchte ein zwingender Grund für Beseitigung der in mannigfacher Beziehung werthvollen Kolle-

Digitized by Google

gialität kaum zu erbringen sein. Die bisherige Preußische Verwaltung hat den Grundsatz durchgeführt: — die zur unmittelbaren Exekutive berufene Thätigkeit darf nicht durch ein Kollegium gehemmt werden. Das Leben fordert sofortiges Einschreiten. Dessen Gesetzlichkeit ist am besten gesichert durch die persönliche Verantwortlichkeit des verfügenden Beamten. Diejenige Behörde aber, welche zur Ueberwachung der Lokalbeamten und dazu berufen ist, die Grundsätze der Verwaltung festzustellen, bedarf des gegenseitigen Rathes, der Ueberlegung, wie sie durch Hervorheben verschiedener Gesichtspunkte, durch eine freie Debatte gefördert wird.

Will man jetzt dem Regierungs- oder Bezirkspräsidenten oder Landdrosten oder wie man sonst den Vorsteher der Bezirks-Staatsbehörde nennen will, die Entscheidung allein zuweisen, so schafft man eine sachliche Unwahrheit; — denn in Wahrheit wird doch die Entscheidung fast durchweg in derselben Weise, wie bisher zu Stande kommen. Der Präsident kann nicht jede einzelne Sache selbst bearbeiten; er kann auch fortlaufend nicht so unterrichtet sein, um immer die persönliche Verantwortlichkeit in vollem Umfange übernehmen zu können. Seine Geschäfte zwingen ihn oftmals zu einer Abwesenheit von seinem Amtssitze. In solchen Fällen müßte ein Stellvertreter eintreten, welcher doch nicht immer genau von den Auffassungen des Vorsitzenden unterrichtet sein kann, im Wesentlichen also auf seine eigene Prüfung und Ueberzeugung angewiesen ist. Da scheint es denn doch gerathen, den Verwaltungsgrundsätzen durch ein Kollegium festeren Halt zu verleihen. Es kommt hinzu, daß die Debatte sich nicht in der Freiheit entfalten kann und wird, wenn nicht jedem Mitgliede volles und freies Votum zusteht. Namentlich gegenüber einem absprechenden Vorsitzenden werden die Mitglieder sich leicht der Aeußerung ihrer Meinung enthalten, wenn es dessen Willkür überlassen ist, sie zu beachten oder zu ignoriren.

Ein Hauptgrund für Beseitigung der Kollegien fällt übrigens fort, wenn nach obigem Vorschlage die Bezirke wesentlich verkleinert werden. In diesem Falle arbeiten die Bezirksregierungen nicht in verschiedenen Abtheilungen, welche sich gegenseitig bekriegen und den Geschäftsgang verwickelt und schleppend machen.

In der Hand eines tüchtigen Präsidenten liegt es, Verzöge-

Digitized by Google

rungen zu verhindern. Die Auffassung der Gesetzgebung scheint auch hier kaum konsequent. Während man dahin drängt, die Regierungskollegien zu beseitigen, weil dieselben an einer gewissen Schwerfälligkeit leiden, setzt man in dem Kreisausschusse, sowie in den Bezirks- und Provinzialräthen neue Kollegien ein, welche schon nach der Art ihrer Zusammensetzung selbst die Möglichkeit einer schleunigen Geschäftserledigung der Regel nach ausschließen. Deren Mitglieder wohnen nicht an demselben Orte. Ihr Zusammentreten kann also nicht sofort erfolgen. Selbst bei dem besten Willen und bei aller Rücksichtslosigkeit gegen den Kostenpunkt ist nicht darauf zu rechnen, jeden Augenblick die durch ihre persönlichen Angelegenheiten auch gebundenen Mitglieder zum Erscheinen bereit zu finden.

Die Bezirke würden ungefähr die Ausdehnung einer Hannoverschen Landdrostei erhalten. Es erscheint jedoch nicht gerathen, die Finanzverwaltung von den Bezirksregierungen zu trennen. Gerade die Betheiligung der Steuer- und Domainen-Departementsräthe, sowie der höheren Forstbeamten an der Debatte ist oft wegen ihrer genaueren Lokal- und Personalkenntniß der Sache sehr förderlich. Die Kräfte der nicht blos technischen Beamten sind auch bei einem so zusammengesetzten Kollegium besser zu verwerthen.

Die an sich berechtigten Bedenken aber gegen eine Vereinigung der Funktionen der lediglich fiskalischen und der Staats-Aufsichtsbehörde in demselben Kollegium werden mindestens erheblich abgeschwächt durch das in dem Verwaltungsgerichte geschaffene Gegengewicht.

Es fragt sich aber endlich, ob und welche eigentliche Verwaltung der bisher staatlichen Angelegenheiten der Selbstverwaltung und deren Organen zu überlassen? — Die Beantwortung dieser Frage liegt schon in den Eingangs dieses Abschnitts aufgestellten Sätzen. Dennoch erscheint es geboten, noch einmal darauf zurückzukommen, um das Phrasenthum, welches sich um den Begriff der »Selbstverwaltung« geschlungen hat und nur geeignet ist, Halbheiten hervorzurufen und zu verbergen, zu zerstören. Niemand hat das Recht, aus fremder Kasse zu wirthschaften: — der Staat nicht aus der der Gemeinde; — die Gemeinde nicht aus dem Staatssäckel.

Digitized by Google

Angedeutet ist es bereits, daß die Bezirksvertretung ein gerechtes Interesse an allen, den Bezirk betreffenden Polizeiverordnungen hat, weil dieselben — der Regel nach — wenigstens einen den Verkehr, die gewerbliche, industrielle oder Handelsthätigkeit des Bezirks berührenden Einfluß haben oder haben können. Die Berechtigung, vor Erlaß solcher Verordnungen gehört zu werden, scheint daher eine nothwendige Konsequenz.

Ebensowenig kann bezweifelt werden, daß die Bezirksvertretung — soweit das Gesetz dazu Raum läßt — über alle, die Zusammensetzung und Wahl derselben und ihres Organes betreffenden Angelegenheiten, über ihre Geschäftsordnung und Leitung Beschluß fasse, auch ihren Vorsitzenden und ihr Büreau selbst wähle, und die Versammlung konstituire. Alle diese Thätigkeit enthält aber keine unmittelbare Betheiligung bei den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung. Der Umfang des den Organen der Selbstverwaltung daran zu gewährenden Antheils ist aber nicht Sache eines Gesetzes, welches die Behörden organisiren soll, sondern der Spezialgesetzgebung für die einzelnen Verwaltungszweige. Nach deren besonderer Natur ist die Entscheidung zu suchen, ob und in welchem Umfange sie einer kommunalen Verwaltung überantwortet werden können.

In Ansehung der Armenangelegenheiten ist schon jetzt die Verwaltung in der Hand von Selbstverwaltungskörpern. Sie liegt den Gemeinden ob und in weiterer Ausdehnung Landarmenverbänden. Es würde nur darauf ankommen, diese Landarmenverbände in die Grenzen des Bezirks zu bringen. Die Stellung und Aufgabe der Staatsbehörde gegenüber diesen Verbänden hat niemals zu wesentlichen Kontroversen geführt.

In gleicher Weise dürfte auch das Schulwesen, welches den Ortsgemeinden überlassen ist, auch für die durch die Einzelgemeinde unerfüllbaren Ansprüche, dem Bezirke zu überlassen sein.

Für eine ganze Reihe anderer Angelegenheiten, welche die Provinzialordnung, das Gesetz wegen Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vom 30. April 1873 und das dazu erlassene Ausführungsgesetz, den Provinzialverbänden zugedacht haben, läßt sich streiten, ob nicht statt dessen die Bezirke einzutreten haben, oder ob nicht die Provinzen selbst gerathen erachten,

Digitized by Google

zwar ihrerseits eine Vertheilung der Fonds zu übernehmen, aber die Verwaltung den Bezirken zu überlassen.

Gegenüber allen solchen, *demnächst kommunalen* Verwaltungen, welche die Forderung einer Dezentralisation der Staatsverwaltung und einer Verminderung des Beamtenheeres wohl zu erfüllen geeignet sind, läßt sich die Wahrnehmung des Staatsinteresse und der staatlichen Rechte und Pflichten so regeln, daß jede Beamtenwillkür und das Gespenst der »*Büreaukratie*« verschwindet; — aber die Betheiligung von gewählten Mitgliedern an den dem Staate *verbliebenen* Aufgaben kann nur zu Unklarheit, Halbheit und Unwahrheit, zur Schwächung der Staatsgewalt und der Selbstverwaltung selbst gereichen.

Will man dennoch die Königliche Staatsbehörde zum Theil mit Berufsbeamten, zum Theil mit gewählten Mitgliedern besetzen, so würde wenigstens der Anspruch zu erheben sein, daß die Letzteren wirklich als Vertreter des Bezirks erscheinen; — daß in sich abgeschlossene Verwaltungsbezirke errichtet werden; — daß die gegenwärtige Zersplitterung aufhört, welche Stadt und Land bis in die höchste Instanz scheidet und die beschließende und entscheidende Behörde bald in der Stadt, bald im Kreise, bald im Bezirke und bald in der Provinz suchen läßt.

In der Einfachheit der Altpreußischen Verwaltungseinrichtungen lag deren Kraft. Auch bei einer Umgestaltung zu einer den heutigen Verfassungsverhältnissen entsprechenden Form kann sie wieder erreicht werden.

Die vorgeschlagenen Einrichtungen vermehren zwar die Zahl der Bezirke. An Stelle der jetzt funfzehn Bezirksregierungen und Bezirks-Verwaltungsgerichte in den fünf unter Herrschaft der Kreisordnung stehenden Provinzen würden deren vielleicht bis gegen *vierzig* errichtet werden müssen. Sie ersetzen dann aber 230 Stadt- und Kreisausschüsse und außerdem 63 durch Magistrate in Städten mit mehr als 10,000 Einwohnern dargestellte, im Ganzen also — bei Hinzurechnung der jetzt bestehenden 15 Bezirks-Verwaltungsgerichte — *über 300 Verwaltungsgerichte erster Instanz*.

In jenen 40 Stellen würde die gesammte, dann in Wahrheit dezentralisirte Staatsverwaltung für die fünf Provinzen *abgeschlossen* sein. Einheit und Kraft der Verwaltung und

Digitized by Google

der Verwaltungsrechtsprechung innerhalb des Bezirks wäre gesichert. Bei dem verhältnißmäßig geringen Umfange des Bezirkes würden die Mitglieder der drei, für denselben thätigen Kollegien — der Regierung, des Verwaltungsgerichts und des Bezirksausschusses — in demselben völlig heimisch und befähigt werden zu einer lebenswahren, frischen Thätigkeit.

Die ländliche Ortspolizei aber, welche im Bereiche dieser fünf Provinzen jetzt ein Beamtenheer von fast 5000 Amtsvorstehern beschäftigt, würde in höchstens 500 Landräthen ihre Vertretung finden.

Daß man sich ungern entschließt, an der Kreiseintheilung in den alten Provinzen zu ändern, ist wohl erklärlich. Das Institut der Landräthe ist trotz der gegen dasselbe erhobenen Anfeindungen ein volksthümliches geblieben. Dessen Werth lag aber in der persönlichen Stellung der Landräthe, ihrem fortgesetzten unmittelbaren Verkehr in dem Kreise und mit den kreisangehörigen Gemeinden und Personen, in der daraus ihnen erwachsenden umfassenden Lokal- und Personalkenntniß; in dem ungesucht entstandenen Vertrauensverhältnisse, welches sie befähigte, Streitigkeiten vorzubeugen und kurzer Hand zur allgemeinen Befriedigung zu beseitigen.

Diese Stellung hat ihnen die Kreisordnung genommen. Sie in einer den veränderten Verhältnissen entsprechenden Form wieder herzustellen, ist Hauptziel der vorstehenden Vorschläge.

Es mag ein schwerer Entschluß sein, die zur Ausführung der Kreisordnung aufgewendete schwere Arbeit und Mühe als — wenigstens zum Theil — vergeblich bei Seite zu legen und die vermeintlich als Fundament der neuen Staatseinrichtungen aufgeführten Bauten wieder umzubauen. Die Erfahrung hat aber gelehrt, daß — mag man auch nicht den hier erörterten Plan annehmen — dennoch ein wesentlicher Umbau nothwendig ist.

Jetzt sind wir noch in Mitten des Baues. Alle unsere Verwaltungszustände tragen noch immer den Charakter des Unfertigen, des Provisoriums. Niemand ist auch im Zweifel gewesen, daß die Kreisordnung ein Experiment sein sollte, für welches die gesicherten Verhältnisse der alten Provinzen den Boden hergeben mußten.

Digitized by Google

Die definitive Organisation der Verwaltung für den Umfang der Monarchie wird aber die westlichen und die neu erworbenen Provinzen ganz besonders berücksichtigen müssen. Niemand wird die inneren und äußeren Opfer unterschätzen wollen, welche der Wechsel der Landeshoheit ihnen auferlegt hat. Man hat viel gesprochen von einer Schonung »berechtigter Eigenthümlichkeiten«. Die wesentlichste Schonung verlangen die Gewohnheiten des täglichen Lebens, des Verkehrs, der Zusammengehörigkeit der Gemeinden und Bezirke.

Einrichtungen, wie sie die Kreisordnung erfunden, werden überall als völlig fremde aufgenommen werden. Dagegen würde die Ordnung der Verwaltung durch Eintheilung in Bezirke und kleinere Kreise fast überall bereiten Boden finden.

Digitized by Google

V.

Die Provinzial-Verwaltung.

Die Dezentralisation der Staatsverwaltung ist zu einer Nothwendigkeit geworden im Interesse der Staatsregierung, wie des Publikums. Von einer Centralstelle aus die Geschäftsleitung bis in die kleinste Gemeinde der weiten Monarchie, die Verantwortung für die gesetzliche Entscheidung jedes einzelnen Streitfalles zu übernehmen, ist heute eine Unmöglichkeit. Die Beschäftigung der Minister des Staates mit den geringsten Beschwerden der einzelnen Gemeindemitglieder würde dieselben ihrem wahren Berufe — der Staatsleitung — entziehen. Ihre Entscheidung kann sich im Wesentlichen doch nur auf die Berichte der untergebenen Beamten und Behörden stützen. Sie würde den Charakter »des grünen Tisches« tragen. Damit ist dem Publikum nicht gedient. Es entspricht auch nicht dem Wesen des Rechtsstaates. Die Regierung wird geführt nach den Gesetzen des Landes, nicht nach dem Ermessen des Ministers. Die Personen der Minister sind dem Wechsel unterworfen. Die Gesetze aber und deren Auslegung sollen einem Wechsel entzogen werden. In einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, sichergestellt gegen den Einfluß des jeweiligen Machthabers, ist daher ein Ersatz gesucht und gefunden für die der Landesvertretung verantwortliche Entscheidung des Staatsministers. Das Ober-Verwaltungsgericht stellt die höchste Instanz dar für alle Beschwerden und Klagen, welche die Gesetzlichkeit und Berechtigung der von Behörden des Staates oder im Staate vorgenommenen Amtshandlungen, getroffenen Anordnungen oder erhobenen Forderungen gegenüber der dadurch vermeintlich in ihren Rechten verletzten oder bedrohten Person (physischen oder juristischen) betreffen.

Die Königliche Staatsregierung kann zu diesem Gerichtshofe nicht außer Beziehung bleiben. Sie muß Gelegenheit haben, die

Digitized by Google

Gesetzlichkeit der von ihr selbst für die Staatsverwaltung gegebenen Verwaltungsinstruktionen und die danach in dem Einzelnfalle erlassene Verfügung zu vertreten, andrerseits fortlaufende Kenntniß zu erhalten von dem durch die Behörden des Staates beobachteten Verfahren, ihrer Auslegung der Gesetze und der Entscheidungen der Gerichtshöfe, um danach ihre weiteren Anordnungen treffen und eine Prüfung anlegen zu können, ob und an welchen Stellen etwa die Gesetzgebung den Bedürfnissen des Landes nicht mehr entspricht und einer Abänderung zu unterwerfen ist. Von eigener Untersuchung der einzelnen Fälle konnte und mußte die Königliche Staatsregierung entlastet werden. Die Leitung des Ganzen, die Aufsicht über die Staatsbeamten und die Verantwortung dafür, daß deren Haltung eine gesetzmäßige sei, verbleibt ihr und fordert jetzt eher eine Kräftigung, als eine Lockerung der Beamtendisziplin. Sonst zerstört man die Voraussetzungen für die den Ministern obliegende Verantwortlichkeit völlig.

Wer also für die Verfassung des Landes, für die Rechte der Landesvertretung gegenüber dem Staatsministerium eintreten will, kann nicht Einrichtungen schaffen wollen, geeignet diese volle Verantwortlichkeit zu heben.

Vertreter der Königlichen Staatsregierung und jedes einzelnen Ressortministers für jede Provinz ist ein Ober-Präsident. Derselbe empfängt seine Direktive unmittelbar von der Centralstelle aus, hat dieselbe in sich aufzunehmen und — ohne Rücksicht auf seine persönliche Auffassung — zur Durchführung zu bringen. Seine Aufgabe ist also eine rein persönliche. Seine Stellung beruht auf der Annahme und dem Vertrauen, daß er, einverstanden mit den leitenden Grundsätzen des zeitigen Ministeriums, dieselben nach Kräften fördern werde. Er kann also an kollegiale Abstimmungen nicht gebunden werden. Sein Beruf ist wesentlich verschieden von dem der Bezirksregierungen. Diese stehen den einzelnen Fällen, wie sie das Leben bietet, unmittelbar gegenüber. Sie haben zu erwägen, wie die Gesetze und die erhaltenen Dienstanweisungen auf den einzelnen Fall anzuwenden; — ob und in welcher Weise sie die besondere Sachlage treffen.

Der Ober-Präsident aber übt die Funktionen der Staatsregierung, überwacht die Beamten, sorgt, daß dieselben den Gesetzen gemäß und im Sinne der leitenden Staatsgewalt ver-

Digitized by Google

fahren. — Die eigentliche, spezielle Verwaltung, die Behandlung der einzelnen Geschäfte ist »dezentralisirt« und in die Grenzen eines in sich abgeschlossenen Verwaltungsbezirks gedrängt. Mit derselben hat der Ober-Präsident an sich ebensowenig Befassung, als der Minister selbst. Den Ober-Präsidenten für Ausübung der Staatsgewalt mit gewählten Vertretern aus der Mitte der Provinzialverwaltung umgeben zu wollen, ist somit ein gleiches Unternehmen, als die Bildung des Staatsministeriums aus ernannten und von den Landesvertretern gewählten Mitgliedern. Beides verstößt gegen die Grundsätze einer Theilung der Gewalten, auf welchen die Preußische Landesverfassung errichtet ist, also gegen die Staatsverfassung selbst. Die Zuordnung von gewählten Vertretern zu dem Ober-Präsidenten bedeutet in äußerster Spitze ihrer Konsequenzen — Krieg der Provinz gegen den Staat, die Bildung von Staaten im Staate. Der §. 63. der Provinzialordnung definirt die dem Provinzialrathe zugewiesenen Befugnisse und Obliegenheiten dahin:

> »Der Provinzialrath hat in höherer Instanz bei der Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der Kreise und Gemeinden, bei der Beaufsichtigung der Schulangelegenheiten und des Wegebaues nach näherer Vorschrift der Kreis-, Gemeinde-, Schul- und Wegeordnungen mitzuwirken. Dasselbe gilt von denjenigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, welche durch besondere Gesetze dem Provinzialrathe überwiesen werden.«

Das sind Eingriffe in die Selbstverwaltung, wie in die Staatsgewalt.

In Familienangelegenheiten hat sich Niemand zu mischen, — auch nicht die Gemeinde, in welcher die Familie lebt. Wer einen eigenen Haushalt führt, will auch Herr im Hause sein. Er bedarf keiner Bevormundung. Er muß mit den Gesetzen des Landes und der Gemeinde in Einklang bleiben. Er darf seine Rechte nicht zum Schaden Anderer ausüben. Jedem Andern ist der Weg Rechtens gelassen. Wie die Familie zur Gemeinde, so steht die Gemeinde in ihrem Verhältnisse zum Staate. Die allgemeine Aufsicht, die Sorge, daß die Verwaltung gesetzlich und dem öffentlichen Nutzen entsprechend geführt werde, liegt ausschließlich dem Staate ob.

Digitized by Google

Es läßt sich zwar einwenden, daß der Provinzialrath eine Behörde des Staates sei. Dann stellt aber die Art seiner Zusammensetzung eine Bevormundung des Staates dar. Die Gemeinde, der Kreis, die Provinz wählen sich ihre Organe selbst und weisen die Betheiligung des Staates bei dieser Wahl als unstatthaft zurück. Der Staat soll sich aber gefallen lassen, daß ihm seine Organe durch Korporationen im Staate bestellt werden! Das sind augenfällige Widersprüche, welche in das Leben hineingreifen.

Der zweite Titel der Provinzialordnung trägt die Ueberschrift:

»Von der Vertretung und Verwaltung der Provinzialverbände.«

Vergleicht man damit die Ueberschrift des Abschnitts V dieses Titels:

»Von den Provinzial- und Bezirksräthen (Behörden des Staats), ihrer Zusammensetzung und ihren Geschäften« —,

erwägt man weiter, daß nach §. 1. der Provinzialordnung:

»Jede Provinz bildet einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten,« —

die Verwaltung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung nicht in den Selbstverwaltungskörper der Provinz verlegt worden ist, so fehlt in der That ein Anhalt zum Verständnisse dieses Abschnittes V und seines Inhalts.

Ist aber der Provinzialrath nicht Kommunal-, sondern lediglich Staatsbehörde, so muß es befremden, daß man im §. 76. ihm und nicht dem Provinzialausschusse das Recht der Prüfung der von dem Ober-Präsidenten für die Provinz oder mehrere Kreise derselben zu erlassenden Polizeiverordnungen zugesprochen hat, — ein Recht, welches sonst jedem Kommunalverbande innerhalb seiner Grenzen zusteht und in der That zukommt. Jede Polizeiverordnung berührt mehr oder minder das wirthschaftliche Gebiet ihres Geltungsbereiches. Möge man die Bau-, Gewerbe-, Verkehrs-, Sanitätspolizei herausgreifen: Kaum wird eine Polizeiverordnung ohne Beziehung bleiben auf die Erwerbsthätigkeit und die Steuerkraft der Einwohner. In allen Fällen aber erfordert der Erlaß einer Polizeiverordnung eine genaue Kenntniß der lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse.

Digitized by Google

Der Provinzialrath, in der Unklarheit seines Ursprungs und der Halbheit seines Wesens, hindert aber die freie Entfaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie unfehlbar zum Heile des Ganzen geschehen wird, wenn sie nur erst von den kasuistischen Fesseln des sogenannten Kompetenzgesetzes erlöst sein wird. In dem Provinzialrathe ist die Staatsgewalt mit der Selbstverwaltung durcheinander geworfen, so daß ein Prozeß und also eine Entscheidung zwischen beiden nicht stattfinden kann.

Immer wieder also drängt die Erörterung zu dem Streben nach Klarlegung des Systems, wie es die Dezentralisation, die Selbstverwaltung und der Rechtsstaat — die bestehende Landesverfassung — fordern.

Wird dem Ober-Präsidenten die seiner Bedeutung entsprechende Stellung wiedergegeben, so ergeben sich daraus seine Befugnisse und Pflichten ohne Schwierigkeit.

Er hat das Recht der Aufsicht über die unmittelbaren und mittelbaren Staats-Beamten der Provinz; — das Recht, die ihm untergebenen Beamten mit Instruktionen zu versehen, darüber zu wachen, daß die Verwaltung danach geführt werde; — auf Beschwerden gegen Beamte und Behörden Remedur eintreten zu lassen oder — sofern er selbst die durch Beschwerde angegriffene Maßregel für gerechtfertigt erachtet — die Entscheidung der Verwaltungsgerichtsbarkeit herbeizuführen.

Er vertritt die Forderungen des Staates gegenüber den Korporationen im Staate, ertheilt ihren Beschlüssen die staatliche Zustimmung in denjenigen Fällen, in welchen sie nach den Gesetzen des Landes einer solchen Zustimmung bedürfen oder — sofern sie von untergebenen Behörden zu Unrecht verweigert wird — und vermittelt die Entscheidung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei den wegen vermeintlich ungerechtfertigter Versagung derselben anzustellenden Klagen.

Wird nach der ursprünglich auch der »Kreisordnung« inwohnenden Absicht ein in sich abgeschlossener Verwaltungsbezirk, welcher die verschiedenen, nebeneinander wirkenden Gewalten in sich vereinigt, errichtet, so fällt von selbst die Nothwendigkeit eines Kompetenzgesetzes und des dazu wieder unentbehrlichen, leider den Raum der »Westentasche« weit überschreitenden Wegweisers. Die Instanzen ergeben sich dann von selbst.

Digitized by Google

Ein Bezirks-Verwaltungsgericht entscheidet alle zwischen Behörden des Bezirks und Privatpersonen, zwischen Staats- und Kommunalbehörden im Bezirke entstehende Verwaltungsstreitigkeiten.

Sofern aber zwischen der Bezirksregierung und Bezirksvertretung, oder zwischen dem Ober-Präsidenten und der Provinzialvertretung Differenzen entstehen; oder wenn eine Korporation innerhalb der Provinz Recht sucht gegen Beschlüsse der Provinzialvertretung, so tritt die Zuständigkeit des Ober-Verwaltungsgerichts ein.

Als die Kreisordnung berathen wurde, war die zweifelnde Erwägung wohl gerechtfertigt, ob es schon an der Zeit sei, an eine Theilung der Gewalten zu gehen, die Staatsbehörde eines Theiles ihrer Macht zu entkleiden. Heute sind diese Bedenken verspätet.

Wohl kann der Gedanke fremd erscheinen, daß alle in den Provinzen, Bezirken und Gemeinden vorgenommenen Regierungshandlungen vor ein verwaltungsgerichtliches Forum gestellt werden sollen; — daß in Wahrheit die Maßregel des Staatsministers selbst einem Richterspruche unterzogen wird: — immerhin hat die Staatsgewalt eine festere Basis, wenn sie sich dem Urtheile eines dazu berufenen, befähigten Gerichtshofes unterwirft, als wenn sie, der eigenen, innerlich und äußerlich kräftigen, zuverlässigen Organe beraubt, die Gewißheit für gleichmäßige Durchführung ihrer Anordnungen und damit ihre Stärke einbüßt.

Nichts ist den Regierenden und den Regierten so schädlich, als — Halbheiten!

Ex RL
1/6/28

Berlin, gedruckt in der Königlichen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei
(R. v. Decker).

Digitized by Google

Digitized by Google

Im Verlage der **Königlichen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei (R. v. Decker)** in **Berlin W., Wilhelmstraße 75,** sind erschienen und durch alle Buchhandlungen zu beziehen:

Kreisordnung für die Provinzen **Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen.** Vom 13. Dezember 1872. Nebst Wahlreglement. **Anhang,** enthaltend die zur Ausführung der Kreisordnung in der Zeit vom 29. Januar 1873 bis 3. Februar 1875 ergangenen **Gesetze, Instruktionen und Ministerial-Verfügungen,** nebst ausführlichem Sachregister. 1875. 21¼ Bog. gr.-8. geh. Preis 3 *M.*

Nachtrag zur Kreisordnung für die Provinzen **Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen.** Vom 13. Dezember 1872. Enthaltend die zur Ausführung der Kreisordnung und im Anschlusse an dieselbe in der Zeit vom 3. Februar 1875 bis 26. Juli 1876 ergangenen (resp. nachträglich publizirten) **Gesetze, Verfügungen und Entscheidungen der Ministerien und des Ober-Verwaltungsgerichtes,** nebst ausführlichem Sachregister für die Gesetze, Verordnungen, Verfügungen ꝛc. vom 29. Januar 1873 bis 26. Juli 1876. 1876. 10 Bog. gr.-8. geh. Preis 1,50 *M.*

Der Herr Minister des Innern hat diese Ausgabe, als die vollständigste von allen Sammlungen und als ein brauchbares Hülfsmittel bei Anwendung des Gesetzes, den Behörden empfohlen. Hierzu ist ein Nachtrag erschienen, welcher die seit Februar 1875 bis jetzt zur Ausführung der Kreisordnung und im Anschlusse an dieselbe ergangenen, resp. nachträglich publizirten Gesetze, Verfügungen und Entscheidungen der Ministerien und des Ober-Verwaltungsgerichts enthält — darunter auch das Gesetz vom 3. Juli 1875, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte ꝛc., nebst Erläuterungs-Verordnungen, und das Kompetenzgesetz vom 26. Juli 1876. Der Nachtrag bringt nicht allein die sämmtlichen, im Ministerialblatte für die innere Verwaltung abgedruckten, bezüglichen Verfügungen (unter Angabe der betr. Seitenzahl, des Ministerialblatts), sondern auch eine Anzahl seither noch nicht publizirter Entscheidungen. Um die Benutzung zu erleichtern, schließt derselbe mit der Seitenzahl sich genau an die oben bezeichnete Ausgabe der Kreisordnung an. Ebenso bildet das chronologische Register des Nachtrags eine Fortsetzung des früheren. Das beigegebene Sachregister aber ist nicht auf den Nachtrag beschränkt, vielmehr für das ganze Werk angelegt. Dasselbe umfaßt in größter Ausführlichkeit und Vollständigkeit sowohl den Anhang für das Hauptwerk, wie den jetzt erschienenen Nachtrag, macht also das frühere Sachregister entbehrlich. Auf diese Weise wird es möglich, den Nachtrag nebst dem dazu gehörenden neuen Sachregister zu Einem Bande mit dem Hauptwerke vereinigen zu lassen, indem aus dem Hauptwerke das frühere Sachregister herausgenommen und dafür der Nachtrag ꝛc. eingefügt wird. Den zur Ausführung der Kreisordnung berufenen Behörden und Beamten wird hiermit ein werthvolles, auf den praktischen Gebrauch berechnetes Handbuch geboten, welches für die Besitzer des Hauptwerkes in einfachster Weise sich bis auf die neueste Zeit ergänzen läßt und dabei seine volle Uebersichtlichkeit behält. —

Digitized by Google

Crome, A., Kreisrichter. **Das märkische Ehe-, Familien- und Erbrecht**, einschließlich des in Züllichau, Crossen und Cottbus gültigen Rechts in seinen Abweichungen vom allgemeinen Landrecht. Zusammengestellt und erörtert. 1874. 5¾ Bog. kl. 8. geh. 1,50 *M.*

Hagen, Kreisgerichtsrath. **Handbuch für Preußische Standesbeamte** in den altländischen Provinzen mit Ausschluß von Neu-Vorpommern und Rügen und des Gebiets des Justizsenats zu Ehrenbreitenstein. 1875. 5 Bog. 8. geh. 1,50 *M.*

Nachtrag hierzu, in Folge der Verordnung vom 14. Februar 1875. 1¼ Bog. 8. geh. 0,30 *M.*

Homeyer, Dr. C. G., ord. Professor der Rechte etc. **Die Haus- und Hofmarken.** 1870. 28 Bog. gr. Lexikon-8. geh. mit 44 Tafeln in Steindruck. 8 *M.*

Kraatz, Geh. Rechnungs-Rath. **Topographisch-statistisches Handbuch des Preußischen Staats**, enthaltend die sämmtlichen Städte, Flecken, Dörfer und sonstigen Ortschaften größeren Umfanges in alphabetischer Ordnung, mit Angabe des Gerichts erster Instanz, des Schwurgerichts, des Appellationsgerichts-Departements, des landräthlichen Kreises, des Regierungs-Bezirks und der Einwohnerzahl. Herausgegeben unter Benutzung der Akten des Königl. Justiz-Ministeriums. 1870. Zweite Auflage. 112 Bog. 4. geh. 15 *M.*

Maercker, Stadtgerichts-Rath. **Die Nachlaßregulirung, das Erbrecht und die neue Vormundschaftsordnung** für das Preußische Rechtsgebiet. 5. Auflage. 1876. 16 Bog. 8. cart. Preis 3,75 *M.*

Marcinowski, F., Gerichts-Assessor. **Die kleine Kalende im Bereich des Ostpreußischen Provinzialrechts.** 1864. 4¼ Bog. gr. 8. geh. 1 *M.*

Oppermann, Präsident. **Das Jagdpolizei-Gesetz** vom 7. März 1850 mit den seit der Publikation ergangenen Entscheidungen und Ministerial-Erlassen, herausgegeben unter Benutzung amtlicher Quellen. Zweite vermehrte Auflage. 1876. 7¼ Bog. 8. geh. 2 *M.*

Saltzwedell, W. von. Die Kreisordnung und ihre Bedeutung für den Verwaltungs-Organismus des Preußischen Staates. 1874. 2 Bog. 8. geh. 0,60 *M.*

Siméon, Rechnungsrath. **Das gerichtliche Hinterlegungswesen.** Eine Zusammenstellung der dabei in Betracht kommenden Vorschriften nebst Formularen und Sachregister. 1876. 15¾ Bog. 4. geh. 2 *M.*

Digitized by Google

Digitized by Google

Im Verlage der Königlichen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei (R. v. Decker) in Berlin W., Wilhelmstraße 75, sind erschienen und durch alle Buchhandlungen zu beziehen:

Borchardt, Dr. S., Minister-Resident ꝛc. **Die Allgemeine Deutsche Wechselordnung** mit den von den Deutschen und Oesterreichischen Gerichtshöfen ausgesprochenen Grundsätzen des Wechselrechts nebst Bemerkungen. Sechste, verbesserte und bis auf die neueste Zeit fortgeführte Auflage. 1874. 37 Bog. gr. 8. geh. 9 *M.*

— — **Vollständige Sammlung der geltenden Wechsel- und Handels-Gesetze aller Länder.** Erste Abtheilung: **Die Wechsel-Gesetze.** 1871. 2 Bde. 72½ Bog. Lex.-8. geh. 21 *M.*

Hieraus einzeln:

Band I. **Vollständige Sammlung der deutschen Wechsel-Gesetze und der ausländischen Wechsel-Gesetze in deutscher Uebersetzung.** 39¼ Bg. geh. 12 *M.*

Band II. **Die ausländischen Wechsel-Gesetze im Originaltext.** 33¼ Bg. geh. 12 *M.*

Gewerbe-Ordnung vom 21. Juni 1869. Nebst den dieselbe ergänzenden Gesetzen und den reichsgesetzlichen und landesgesetzlichen Ausführungs-Bestimmungen. Nach den amtlichen Quellen. Mit Sachregister. Nachtrag zu §. 141 vom April 1876. 1875. 1876. 34¾ Bog. 8. geh. 5,50 *M.*

Kirchenverfassung, evangelische. Die Gesetze und Instruktionen in den acht älteren Provinzen der Monarchie hierzu. Mit Anmerkungen zur Nachweisung der gegenseitigen Beziehungen der Gesetze und Sachregister. Nach den amtlichen Quellen. 1876. 10 Bog. kl. 8. cartonnirt 1,75 *M.*

Rönne, Dr. L. von, Appellationsgerichts-Vicepräsident. **Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher durch Gesetzgebung und Wissenschaft.** Unter Benutzung der Justizministerial-Akten und der Gesetz-Revisions-Arbeiten. Sechste Ausgabe. 1873—1876. 4.

I. Band. (Allgemeines Landrecht, Theil I. Titel 1—11.) Lieferung 1—4. 93½ Bog. 14,25 *M.*

II. Band. (Allgemeines Landrecht, Theil I., Titel 12—23.) Lieferung 5—7. 76½ Bog. 11,50 *M.*

III. Band. (Allgemeines Landrecht, Theil II., Tit. 1—8.) Abschn. 6. Lief. 8. 9. 64 Bog. 9,60 *M.*

Salpius, Botho von, Kreisgerichtsrath. **Novation und Delegation nach römischem Recht.** Ein civilistischer Versuch. 1864. 33¼ Bog. gr. 8. geh. 7,50 *M.*

Stölzel, Dr. A., Geh. Justizrath ꝛc. **Das Recht der väterlichen Gewalt in Preußen.** (Separat-Abdruck aus dem Justiz-Ministerialblatt.) 1874. 5½ Bog. 4. geh. 1 *M.*

Wolff, Paul. Verfügungen in Grundbuchsachen. Dritte umgearbeitete Ausgabe der »Verfügungen in Hypothekensachen«. 1875. 17½ Bog. 8. geh. 4 *M.*

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google